

Huoltovarmuusorganisaation ohjaus

Analyysi ohjauskeinoista ja yhteistyöstä
huoltovarmuusorganisaatiossa

Antti Mikael Järvenpää

Helsingin yliopisto

Valtiotieteellinen tiedekunta

Yleinen valtio-oppi / Hallinnon
ja organisaatioiden tutkimus

Pro gradu-tutkielma

Elokuu 2017

Tiedekunta/Osasto - Fakultet/Sektion - Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta		Laitos/Institution - Department Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos
Tekijä/Författare - Author Antti Järvenpää		
Työn nimi/Arbetets titel - Title Huoltovarmuusorganisaation ohjaus Analyysi ohjauskeinoista ja yhteistyöstä huoltovarmuusorganisaatiossa		
Oppiaine/Läroämne - Subject Yleinen valtio-oppi		
Työn laji/Arbetets art - Level Pro gradu-tutkielma	Aika/Datum - Month and year Elokuu 2017	Sivumäärä/Sidoantal - Number of pages 103
Tiivistelmä / Referat – Abstract <p>Tämän pro gradu-tutkielman aiheena on huoltovarmuusorganisaation ohjaus. Huoltovarmuudella tarkoitetaan väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömän tuotannon, palvelujen ja infrastruktuurin turvaamista vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Huoltovarmuusorganisaatiolla tarkoitetaan yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuuteen perustuvaa verkostoa, joka ylläpitää ja kehittää huoltovarmuutta Suomessa. Tutkimus on rajattu kolmeen huoltovarmuusorganisaation toimialaan (energiahuolto, logistiikka, kriittinen teollisuustuotanto) sekä huoltovarmuusorganisaation yleiseen ohjaukseen. Tutkielman tarkoituksena on tutkia huoltovarmuusorganisaation ohjauksessa käytettäviä keinoja sekä julkisen sektorin ja elinkeinoelämän yhteistyötä huoltovarmuusorganisaatiossa. Tutkielman teoreettisena viitekehyksenä on governance-hallintatapa ja siihen liittyvät ohjauskeinot ja vuorovaikutuksen muodot.</p> <p>Ensisijaisena tutkimusaineistona on sähköisellä kyselyllä kerätty tietoaaineisto. Kysely lähetettiin noin tuhannelle huoltovarmuusorganisaatioon kuuluvalla henkilöllä ja vastauksia saatiin noin 270. Kyselyllä selvitettiin vastaajien käsityksiä huoltovarmuusorganisaation toiminnasta, ohjauksesta ja yhteistyöstä sekä koetuista hyödyistä. Kyselyllä kerättyä aineistoa analysoitiin tilastoanalyysin keinoin. Analyysin tarkoituksena on tarkastella vastaajien käsityksiä eri luokittelujen mukaisesti sekä tunnistaa ja arvioida näiden luokittelujen välisiä yhteyksiä ja eroavaisuuksia. Lisäksi tutkimuksessa haastateltiin kahta huoltovarmuusorganisaation yleisen ohjauksen kannalta keskeisessä asemassa toimivaa henkilöä. Haastattelujen tarkoitus on syventää ja täydentää kyselyn havaintoja.</p> <p>Analyysin perusteella vastaajien käsitykset huoltovarmuusorganisaation toiminnasta ovat kokonaisuutena melko yhtenevät. Elinkeinoelämän ja julkisen sektorin väliset, toimialojen väliset sekä huoltovarmuusorganisaation eri toimielimien väliset erot käsityksissä ovat yleensä pieniä. Merkittäviä eroja on havaittavissa vain yksittäisissä kysymyksissä. Tällöin erot ovat yleensä toimialojen välillä. Huoltovarmuusorganisaation yhteistyön koetaan toimivan kohtuullisesti. Huoltovarmuusorganisaatiota ohjaava yhteinen päämäärä sekä huoltovarmuuden yleiset tavoitteet koetaan selkeiksi, mutta toimialakohtaisten tavoitteiden selkeydestä esiintyy vaihtelua toimialojen välillä. Tilannekuvaa, verkostoitumista ja oman organisaation jatkuvuudenhallinnan kehittämistä pidetään tärkeimpinä huoltovarmuusorganisaatiosta saatavina hyötyinä. Käytännön työkaluista ja palveluista tärkeimpinä pidetään hyvien käytäntöjen tunnistamista ja jakamista, harjoituksia sekä tiedotusta ja koulutusta. Pitkä kokemus huoltovarmuusorganisaatiossa toimimisesta näyttää vahvistavan vastaajan käsitystä yhteisestä päämäärästä sekä huoltovarmuustavoitteiden ja liiketoiminnallisten tavoitteiden yhteensopivuudesta. Yrityksen kotimaisella omistuksella ei näytä olevan vaikutusta yrityksiä edustavien vastaajien käsityksiin huoltovarmuusorganisaation toiminnasta.</p> <p>Tutkimuksen perusteella huoltovarmuusorganisaatio on hallintatavaltaan selkeästi verkosto. Toimijoiden välinen luottamus ja toimijoiden keskinäisriippuvuus näyttävät olevan huoltovarmuusorganisaation keskeisiä toimintaedellytyksiä. Huoltovarmuusorganisaation ohjaus näyttää perustuvan governance-teorioiden mukaiseen, verkostomaiseen hallintatapaan ja sille tyypillisiin ohjauskeinoihin. Tärkeimpinä ohjauskeinoina pidetään yhteisiä tavoitteita, luottamusta ja tietoa, jotka kaikki ovat tunnusomaisia verkostomaiselle hallintatavalle. Hierarkiseen hallintatapaan liittyviä ohjauskeinoja, kuten toimivaltaa, määräyksiä ja valvontaa, pidetään huomattavasti vähemmän tärkeitä. Myöskään markkinoin perustuvaa hallintatapaa ja siihen liittyviä ohjauskeinoja, kuten toimijoiden omaa etua ja kilpailua, ei pidetä kovin tärkeinä.</p>		
Avainsanat – Nyckelord – Keywords huoltovarmuus, huoltovarmuusorganisaatio, governance, hallinta, verkosto, ohjauskeinot		

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	1
2	GOVERNANCE: HALLINTAA TOISISTAAN RIIPPUVAISTEN JULKISEN JA YKSITYISEN SEKTORIN TOIMIJOIDEN VERKOSTOISSA ...	4
2.1	Hallitseminen, hallinto ja hallinta.....	4
2.2	Governance hallintatapana	5
2.2.1	Verkostot.....	7
2.2.2	Kumppanuus (Public-Private Partnership)	9
2.2.3	Governance-hallintavan merkitys tutkimuksessa	11
2.3	Hallintarakenteet ja ohjauskeinot.....	13
2.3.1	Ohjaus ja koordinaatio	14
2.3.2	Hallintarakenteiden päätyypit: hierarkiat, markkinat ja verkostot	15
2.3.3	Hallinnan resurssit ja ohjauskeinot.....	16
2.4	Governance-hallintatavan ja ohjauskeinojen operationalisointi	19
3	HUOLTOVARMUUS SUOMESSA.....	22
3.1	Huoltovarmuus käsitteenä: kyky välttämättömän tuotannon, palvelujen ja infrastruktuurin ylläpitämiseen	22
3.2	Huoltovarmuus osana yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa	23
3.2.1	Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot.....	23
3.2.2	Uhkamallit.....	24
3.2.3	Normaaliolot, häiriötilanteet ja poikkeusolot.....	24
3.3	Huoltovarmuusorganisaatio: yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista elinkeinoelämän ja julkisen sektorin yhteistyönä	27
4	METODOLOGIA	31
4.1	Pragmaattinen lähestymistapa - tavoitteena tiedon käytännön sovellukset	31
4.2	Tutkimusstrategiana tapaustutkimus	32
4.3	Tutkimuskysymykset.....	34

4.4	Analyttiset lähtökohdat	34
4.5	Tutkimusaineisto ja tutkimusmenetelmät	36
4.5.1	Säädökset ja ohjaavat asiakirjat.....	36
4.5.2	Kysely	37
4.5.3	Kyselyaineiston käsittely ja analysointi.....	40
4.5.4	Haastattelut.....	40
4.5.5	Haastatteluaineiston käsittely ja analysointi	41
5	ANALYYSI	43
5.1	Analyysin perusteet ja rajoitteet.....	43
5.1.1	Kyselyn mittaustapa	43
5.1.2	Tilastolliset tarkastelut.....	43
5.1.3	Selittävien muuttujien muunnokset	45
5.2	Kyselyn vastaajat.....	46
5.3	Huoltovarmuuden turvaamisen tavoitteet.....	48
5.4	Huoltovarmuusorganisaation toimijat ja tehtävät	51
5.5	Toimintaedellytykset	56
5.6	Yhteistyö huoltovarmuusorganisaatiossa	57
5.7	Huoltovarmuusorganisaatiossa toimimisen hyödyt	62
5.8	Huoltovarmuusorganisaation ohjaus.....	66
5.8.1	Yleinen hallintatapa	66
5.8.2	Johtaminen, päätöksenteko ja tavoitteiden yhteensovittaminen	72
5.8.3	Huoltovarmuusorganisaation ohjauskeinot.....	74
5.9	Kokemuksen merkitys.....	76
5.10	Yritysten kotimaisen omistuksen merkitys.....	80
6	JOHTOPÄÄTÖKSET	83
6.1	Jatkotutkimuksen aiheita	85
	LÄHTEET.....	88
	LIITE 1. KYSELY	91

KUVIOT

Kuvio 3.1 Huoltovarmuusorganisaation rakenne. (Kuva: Huoltovarmuuskeskus)	28
Kuvio 5.1 Kyselyn vastaajat.....	47
Kuvio 5.2. Vastaajan työnantaja. Lukumäärät ja prosenttiosuudet	47

TAULUKOT

Taulukko 2.1 Governance-hallintatavan ominaispiirteet.	20
Taulukko 2.2 Hallintarakenteiden ja ohjauskeinojen luokittelu	21
Taulukko 5.1 Kyselyn vastaajat.....	46
Taulukko 5.2 Vastaajien käsitykset huoltovarmuusorganisaation tavoitteista.....	49
Taulukko 5.3 Vastaajien käsitykset toimialakohtaisten tavoitteiden selkeydestä. Vastausten jakauma toimialoittain.....	50
Taulukko 5.4 Huoltovarmuusorganisaation toimijoille määritellyt tehtävät (järjestetty säädöksen mukaan)	52
Taulukko 5.5 Vastaajien käsitykset huoltovarmuusorganisaation tehtävistä ja toimijoista	55
Taulukko 5.6 Vastaajien käsitykset toimintaedellytyksistä	56
Taulukko 5.7 Vastaajien käsitykset yhteistyön toimivuudesta	58
Taulukko 5.8 Elinkeinoelämän ja julkisen sektorin välisen yhteistyön toimivuus. Vastausten jakaumat toimialoittain.....	59
Taulukko 5.9 Elinkeinoelämän vastuu suhteessa julkiseen sektoriin huoltovarmuuden turvaamisessa (julkisen sektorin ja elinkeinoelämän käsitykset)	61
Taulukko 5.10 Elinkeinoelämän vastuu suhteessa julkiseen sektoriin huoltovarmuuden turvaamisessa (käsitykset toimialoittain)	62
Taulukko 5.11 Vastaajien käsitykset huoltovarmuusorganisaation hyödyistä.....	63

Taulukko 5.12 Vastaajien käsitykset huoltovarmuuteen liittyvien velvoitteiden hoitamiseen saatavan tuen tärkeydestä. Vastausten jakauma toimialoittain.	64
Taulukko 5.13 Vastaajien käsitykset huoltovarmuusorganisaation käytännön työkalujen ja palvelujen tärkeydestä toimialoittain	65
Taulukko 5.14 Vastaajien käsitykset ohjaustapojen merkityksestä huoltovarmuusorganisaation toiminnassa	67
Taulukko 5.15 Ohjauskeinojen tärkeys. Vastausten jakauma elinkeinoelämän ja julkisen sektorin mukaan luokiteltuna.	69
Taulukko 5.16 Vastaajien käsitykset huoltovarmuusorganisaation johtamisesta, päätöksenteosta ja tavoitteiden yhteensovittamisesta	72
Taulukko 5.17 Vastaajien käsitykset säädösten ja poliittisten päätösten tärkeydestä huoltovarmuuden ohjauksessa (toimialoittain).....	74
Taulukko 5.18 Vastaajien käsitykset muiden ohjauskeinojen tärkeydestä huoltovarmuuden ohjauksessa (toimialoittain).....	75
Taulukko 5.19 Kokemuksen vaikutus käsityksiin. Vastausten jakauma kokemuksen mukaisesti luokiteltuna	76
Taulukko 5.20 Yrityksen omistus ja käsitykset huoltovarmuusorganisaation toiminnasta (keskiarvot).....	80
Taulukko 5.21 Yrityksen omistus ja käsitykset huoltovarmuusorganisaation toiminnasta (vastausten jakauma).....	81

1 Johdanto

Tämän pro gradu-tutkielman aiheina ovat huoltovarmuusorganisaation ohjaus sekä yhteistyö huoltovarmuusorganisaatiossa. Tutkielman tarkoituksena on tutkia huoltovarmuusorganisaation ohjauksessa käytettäviä keinoja sekä julkisen sektorin ja elinkeinoelämän yhteistyötä huoltovarmuusorganisaatiossa.

Huoltovarmuudella tarkoitetaan väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömän tuotannon, palvelujen ja infrastruktuurin turvaamista vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Huoltovarmuuden tavoitteet määrittelevässä valtioneuvoston päätöksessä linjataan, että *“huoltovarmuustoimenpiteet toteutetaan yhteistyössä julkisen sektorin, elinkeinoelämän ja järjestöjen kesken siten, että markkinaehtoisesti tapahtuva ja sääntelyyn perustuva varautuminen sovitetaan yhteen”* (Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista 857/2013). Suomessa huoltovarmuutta luodaan ja ylläpidetään julkisen sektorin ja elinkeinoelämän yhteistyöllä. Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan *“huoltovarmuusorganisaatio kokoaa yhteen elinkeinoelämässä ja hallinnossa olevan parhaan asiantuntemuksen normaalioloissa tehtävän valmiussuunnittelun ja poikkeusoloissa tarvittavan ohjauksen tueksi”*. (Puolustusministeriö 2010, 7.) **Huoltovarmuusorganisaatiolla** tarkoitetaan yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuuteen perustuvaa verkostoa, joka ylläpitää ja kehittää huoltovarmuutta Suomessa (HVK 2017).

Yhteiskunta teknistyy ja yhteiskunnan eri toimijoiden väliset keskinäisriippuvuudet lisääntyvät. Suuri osa yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisestä infrastruktuurista, tuotannosta ja palveluista on markkinaehtoisesti toimivien yritysten omistamia tai ylläpitämiä. Tuotanto-, hankinta- ja palveluketjut ovat globaaleja ja hajautuneita. Kaikki tämä aiheuttaa haavoittuvuuksia ja luo haasteita häiriö- ja poikkeustilanteiden hallintaan. Siten huoltovarmuuden turvaamisen kannalta *kyky ohjata ja yhteensovittaa huoltovarmuusorganisaatioon kuuluvien eri toimijoiden toimenpiteitä sekä julkisen sektorin ja elinkeinoelämän yhteistyö huoltovarmuusorganisaatiossa* ovat mielenkiintoisia ja ajankohtaisia aiheita. Tutkielman tekijän tiedossa ei ole aikaisempia empiirisiä tutkimuksia huoltovarmuusorganisaation ohjauksesta ja yhteistyöstä Suomessa.

Tutkielmassa on kaksi **tutkimuskysymystä**:

1. Millaisia keinoja huoltovarmuusorganisaation ohjaamisessa käytetään?
2. Miten julkisen sektorin ja elinkeinoelämän yhteistyö toimii huoltovarmuusorganisaatiossa?

Tutkimus on **rajattu** huoltovarmuusorganisaatioon Suomessa. Huoltovarmuutta koskevat poliittiset päätökset ja tavoitteet huomioidaan huoltovarmuusorganisaation toimintaa ohjaavina tekijöinä, mutta huoltovarmuuteen liittyvää poliittista päätöksentekoa itsessään ei analysoida.

Tutkimuksen kohteena ovat huoltovarmuuden ohjaus normaalioloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa. Poikkeusoloja, joissa viranomaisten toimivaltuuksia lisätään valmiuslain tai puolustustilalain mukaisesti, ei tarkastella. Tarkastelu kattaa kuitenkin normaalioloissa tehtävän varautumisen poikkeusoloihin.

Huoltovarmuusorganisaation osalta tarkastelu rajataan *energiahuollon, kriittisen teollisuustuotannon ja logistiikan* toimialoihin. Toimialarajaus on tehty tutkimuksen työmäärän rajaamiseksi. Toimialavalinnat perustuvat siihen oletukseen, että kyseisillä toimialoilla on paljon yhteisiä rajapintoja ja keskinäisriippuvuuksia. Lisäksi mainituilla toimialoilla yksityisen sektorin rooli tuotannossa ja jakelussa on suuri, mikä on mielekästä elinkeinoelämän ja julkisen sektorin yhteistyön tutkimisen kannalta. Näillä perusteilla valitut toimialat muodostavat analyysin kannalta mielekkään ja yhtenäisen kokonaisuuden.

Tutkielma jakautuu viiteen osaan. Toisessa luvussa esitellään tutkielman teoreettinen viitekehys, jonka keskeisenä käsitteenä on *governance*. Tutkielmassa governance-käsitettä tarkastellaan hallintatapana tai hallinnan muotona. Tutkielman **työhypoteesina** on, että huoltovarmuusorganisaatio on rakenteeltaan ja toiminnaltaan julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhön perustuva verkosto, jonka ohjaus perustuu governance-teorioiden mukaisiin ohjauskeinoihin.

Kolmannessa luvussa esitellään tutkimusasetelma, tutkimusstrategia, tutkimusaineisto ja tutkimusmenetelmät. Tämä tutkielma on tapaustutkimus, jonka tutkimuskohteena on huoltovarmuusorganisaatio. Tutkimusaineisto on hankittu kyselyllä ja haastatteluilla.

Tutkielma on tutkimustekniikaltaan yhdistetty (*mixed methods*) eli aineiston hankintaan ja analyysiin käytetään sekä määrällisiä että laadullisia menetelmiä.

Neljännessä luvussa kuvaillaan tutkimuskohde ja tutkimuskohteen asiayhteys.

Huoltovarmuusorganisaatiota tarkastellaan tässä tutkielmassa osana yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa. Viidennessä luvussa esitellään tutkimusaineiston analysointiin käytetyt menetelmät, analyysiprosessin kulku sekä analyysin tulokset. Kuudennessa luvussa esitellään analyysin perusteella tehdyt johtopäätökset.

Pro gradu-tutkielma perustuu Huoltovarmuuskeskukselle tehtyyn, sisäiseen käyttöön tarkoitettuun selvitykseen huoltovarmuusorganisaation ohjauskeinoista ja yhteistyöstä. Osa selvityksen laatimisessa käytetyistä tiedoista on julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä. Tästä pro gradu-tutkielmasta on jätetty pois huoltovarmuusorganisaation toimintaan, jäsenistöön ja varautumisjärjestelyihin liittyvät yksityiskohdat sekä mahdolliset muut salassa pidettävät tiedot.

2 Governance: hallintaa toisistaan riippuvaisten julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden verkostoissa

Tämän pro gradu-tutkielman teoreettisen viitekehyksen keskeisenä käsitteenä on *governance*. Muun muassa Peters (2012) toteaa, että governance-termistä on tullut yksi yleisimmin käytetyistä käsitteistä valtio-opin ja julkishallinnon tieteenaloilla. Sen käyttö on levinnyt myös muille aloille, ja tästä syystä käsitettä käytetään eri tavoilla, eri yhteyksissä ja kuvaamaan eri asioita. (Peters 2012, 1.)

Tässä tutkielmassa governance-käsitettä tarkastellaan hallinnan muotona tai hallintatapana. Vaikka governance-käsitteelle ei ole yksiselitteistä ja yleisesti hyväksyttyä määritelmää, on tehdyn kirjallisuuskatsauksen perusteella kuitenkin löydettävissä tiettyjä ominaispiirteitä, jotka toistuvat varsin johdonmukaisesti eri määritelmissä ja sovelluksissa. Näin ollen *governance* on hallinnan muotona operationalisoitavissa huoltovarmuusorganisaation analyysin viitekehykseksi ja tutkimuksen tarkoitusta varten.

2.1 Hallitseminen, hallinto ja hallinta

Käsite *governance* määritellään usein suhteessa käsitteeseen *government*, jolla yleensä tarkoitetaan valtion hallitusta, valtionjohtoa, valtionhallintoa tai hallintoa yleisesti. Esimerkiksi Vartolan (2009, 16) mukaan *government* tarkoittaa jokseenkin samaa kuin valtio, mutta viittaa rajatumminkin kullakin hetkellä maata hallitseviin. Stoker (1998) puolestaan toteaa, että *government* viittaa valtion muodollisiin instituutioihin ja niillä olevaan legitiimin pakottavan vallan monopoliin. Tyypillistä tällaiselle *government*-hallinnolle on kyky tehdä päätöksiä ja valvoa päätösten toteuttamista. (Stoker 1998, 17.)

Kooiman (2003) määrittelee hallitseminen (*governing*) tarkoittavan vuorovaikutusten kokonaisuutta, johon osallistuvat yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseen tai yhteiskunnallisten mahdollisuuksien luomiseen pyrkivät julkiset ja yksityiset toimijat. Samoin hallitsemisella tarkoitetaan (i) osallistumista instituutioihin, jotka toimivat hallitsemisen vuorovaikutusten kontekstina sekä (ii) normatiivisen perustan luomista edellä mainituille toiminnoille. Vartolan (2009) mukaan englannin kielen sana

governing tarkoittaa hallintoa ja hallitsemisesta. Hallinnossa on kyse yhteistoiminnan organisoimisesta sellaisen päämäärän saavuttamiseksi, jota yksittäiset toimijat eivät yksinään voi saavuttaa. (Vartola 2009, 14.)

Stokerin mukaan *governance*-käsitteen perinteinen käyttö rinnasti sen suoraan *government*-käsitteeseen. Myöhemmin *governance*-käsitteen on nähty merkitsevän muutosta valtionhallinnon (*government*) määritelmässä sekä viittaavan uudenalaiseen hallinnan prosessiin tai hallinnan tapaan. (Stoker 1998, 17.) Karppi ja Sinervo (2009, 7) puolestaan toteavat, että sellaisten menettelytapojen kokonaisuudesta, jolla pyritään vastaamaan eriytyneiden ja monialaisten tehtävien tuomiin haasteisiin, käytetään yleisesti nimitystä *hallinta*. Uusi hallintatapa pyrkii monipuolisesti ymmärtämään yhteiskuntien toimintaa ympäristössä, joka on kansainvälinen ja jossa valtioiden, yritysten ja muiden toimijoiden keskinäinen riippuvuus lisääntyy. (Karppi & Sinervo 2009, 7-8). Vartola (2009) kuvaa uusia hallinnan muotoja toteamalla, että päämäärien saavuttamiseksi ei enää riitä pelkkä lainsäädäntö ja sitä toteuttava ja valvova hallinto. Päämäärien saavuttaminen edellyttää muiden toimijoiden panosta, mikä puolestaan merkitsee muun muassa yhteistyötä ja verkostoja. Uudet hallinnan muodot tarkoittavat siis sitä, että hallintoa täydentävät yhteistyö muiden yhteiskunnallisten toimijoiden kanssa. (Vartola 2009, 36-37.)

Kooiman puolestaan selittää *governance*-käsitteen merkitystä sillä, että valtionhallinnot eivät ole ainoita toimijoita, jotka pyrkivät ratkaisemaan merkittäviä yhteiskunnallisia ongelmia ja että ongelmien ratkaiseminen vaatii uusia hallinnan tapoja. Kooiman jatkaa, että monimuotoisilla, dynaamisilla ja monimutkaisilla yhteiskunnallisten toimintojen aloilla mikään yksittäinen hallintoviranomainen ei pysty toteuttamaan oikeutettua ja vaikuttavaa (*legitimate and effective*) hallintaa yksinään. Ratkaisuksi Kooiman esittää toimijoiden välistä viestintää edistävien, vuorovaikutteisten yhteiskunnallis-poliittisten rakenteiden ja prosessien luomista sekä yhteisten vastuiden luomista yksilöllisten ja erillisten vastuiden rinnalle. (Kooiman 2003, 3-4.)

2.2 Governance hallintatapana

Kooiman (2003) muotoilee *governancen* olevan vastaus hallitsemisen jatkuviin ja muuttuviin vaatimuksiin, jotka ilmentävät alati kasvavaa yhteiskunnallista moninaisuutta, dynamiikkaa ja monimutkaisuutta. Hallinta (*governance*) nykyaikaisessa

yhteiskunnassa (tai nykyaikaisen yhteiskunnan hallinta) on Kooimanin mukaan yhdistelmä eri tasoilla tapahtuvia yksityisten ja julkisten yhteiskunnallis-poliittisten toimijoiden hallitsemispyrkimyksiä. (Kooiman 2003, 3.)

Petersin (2012) mukaan yksi keskeisistä governance-käsitteeseen liittyvistä määritteistä on ”hallinta ilman hallitusta”, jossa governance nähdään vastakohtana perinteisille, kansallisvaltioon liittyville hierarkkisille hallintajärjestelmille. Governance-hallintatavan peruslogiikka on se, että *itseohjautuvat yhteiskunnallisten toimijoiden verkostot* tarjoavat tehokkaamman, inhimillisemmän ja demokraattisemman vaihtoehdon kuin edustuksellisiin instituutioihin ja julkishallinnon byrokraatiaan perustuvat hallintatavat. (Peters 2012, 1-2.) Myös Kooiman (2000, 139) asettaa governance-käsitteen vastakohtaksi valtionhallintokeskeisen näkökulman ja korostaa governancen yhteisöllisyyttä, jossa sekä yksityiset että julkiset ”hallitsijat” osallistuvat.

Rhodesin (1997) mukaan *governance* viittaa *itseohjautuviin, organisaatioiden välisiin verkostoihin, joiden tyypillisiä piirteitä ovat keskinäisriippuvuus, resurssien vaihdanta, yhteiset pelisäännöt sekä huomattava riippumattomuus valtiosta*. (Rhodes 1997, 15, 53). Klijin ja kumppanien esittämän määritelmän mukaan *governance* tarkoittaa *toisistaan riippuvaisten julkisten tai yksityisten toimijoiden välillä toistuvia vuorovaikutuksia, käsityksiä ja sääntöjä, jotka ilmenevät ja kehittyvät moniulotteisten asiakysymysten ympärillä* (mukaiiltu Klijn et. al. 2011, 166.)

Kettunen (2012, 14) puolestaan käyttää governance-käsitteestä määritelmää, jonka mukaan kyse on ”*uudesta tavasta hallita yhteiskuntaa kumppanuudessa yhteiskunnallisten toimijoiden kanssa*”. Kettunen kuitenkin jatkaa, että kumppanuus tai verkosto itsessään eivät ole riittäviä määritteitä, vaan keskeisiä ovat julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön ja kumppanuuden uudet mallit. Kettusen mukaan nykyajan *verkostot voivat olla itseohjautuvia, löyhästi institutionalisoituneita ja epätäsmällisesti ohjattuja organisaatioita, jotka toteuttavat jaettua päätöksenteon kumppanuutta julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä*. (Kettunen 2012, 14.)

Gregory (2014, 15) kuvaa *governancen* olevan uusi käsitteellinen paradigma, joka ilmentää aiemmin vallinneen valtion keskitetyn auktoriteetin hajautumista, lisääntyvää kansalaisyhteiskunnan osallistamista julkishyödykkeiden ja julkisten palveluiden

tuottamisessa sekä valtionhallinnon ja yksityisen sektorin toimijoiden lisääntyvää verkostomaista yhteistyötä julkisten päämäärien tavoittelussa.

Pollit ja Bouckaert (2011) puolestaan toteavat, että *governance* tarkoittaa yhteiskunnan ohjaamista hallitusten, yritysten ja kansalaisyhteiskunnan järjestöjen muodostamissa verkostoissa ja kumppanuuksissa. Governance -teorioilla on siten kiinteä yhteys verkostoteorioihin. (Pollit & Bouckaert 2011, 21-22.) Myös Osbornen (2010, 9) mukaan governance-käsitteen juuret ovat instituutio- ja verkostoteorioissa. Osborne käyttää termiä *New Public Governance*, jonka keskeiset elementit hän kuvaa seuraavasti:

- teoreettiset juuret instituutio- ja verkostoteorioissa
- valtion luonne monimuotoinen ja pluralistinen
- tarkastelun keskiössä organisaatio toimintaympäristössään
- painopisteenä arvoista, merkityksistä ja suhteista neuvottelemineen
- resurssien kohdentamisen mekanismeina verkostot ja sopimukset
- arvopohja hajautunut ja kiistanalainen

(mukailtu Osborne 2011, 10.)

Käsitteet *verkosto* ja *kumppanuus* ovat keskeisiä tekijöitä governance-hallintatavan määritelmässä. Verkostoja ja kumppanuutta voidaan pitää olennaisina osina governance-hallintapaa ja sille tyypillistä ohjausta ja yhteistyötä. Näin ollen verkostoa ja kumppanuutta tarkastellaan seuraavassa lyhyesti omina käsitteinään.

2.2.1 Verkostot

Kooimanin (2003, 104) mukaan verkoston käsitettä käytetään eri tarkoituksiin, vaihdellen laajoista yhteiskunnan yleisistä teorioista suppeisiin, yksityiskohtaisiin ja täsmällisiin tiettyjen vuorovaikutusten analysointiin. Tässä tutkielmassa verkosto-käsitettä käytetään suppeassa mielessä, kuvaamaan toimijoiden välisten vuorovaikutusten muotoa.

Rhodes (1997) toteaa, että verkostot (*policy networks*) ovat yksi tapa analysoida intressien koontia ja välittymistä hallinnan prosesseissa. Verkostot ovat merkityksellisiä, sillä ne (i) rajoittavat osallistumista politiikkatoimien prosessiin (*policy process*), (ii) määrittelevät toimijoiden roolit, (iii) päättävät mitkä asiat nousevat tai

eivät nouse asialistalle, (iv) muokkaavat toimijoiden käyttäytymistä pelisääntöjen avulla, (v) antavat etuoikeuden tietyille intresseille ja (vi) korvaavat julkisen tilivelvollisuuden yksityisellä hallinnolla. (Rhodes 1997, 10.)

Kooimanin (2003) mukaan verkostoteorioissa verkostojen syntymistä selitetään toiminnallisilla riippuvuuksilla. Esimerkkeinä hän mainitsee resurssien tarpeen, yhteisten toimintaympäristöön liittyvien epävarmuuksien hallinnan ja strategisen harkinnan. Vuorovaikutus verkostoissa on pääosin horisontaalista, mutta niihin voi silti kehittyä vähäisiä hierarkkisia elementtejä. Kooimanin mukaan niistä lähestymistavoista, jotka määrittelevät verkostot hallinnan muodoksi, on löydettävissä kolme päälinjaa: (i) Ensinnäkin valtion voidaan nähdä muuttuvan kokoelmaksi organisaatioiden välisiä, yksityisistä ja julkisista toimijoista koostuvia verkostoja, joissa ei ole suvereenia ohjaamiseen tai sääntelyyn kykenevää toimijaa. (ii) Toinen päälinja korostaa toimijoiden välisiä, keskinäisriippuvaisia vuorovaikutuksia, joissa vaihdetaan tietoa ja päämääriä. Keskitetyn ohjauksen näkökulma korostaa suhteita keskeisen hallinnoijan ja kohderyhmien välillä. Vuorovaikutukset ovat määrääviä, ja hallinnassa on kyse koordinaatiosta ja keskittämisestä. Toisaalta monitoimijanäkökulman (*multi-actor perspective*) mukaan hallinnassa tulee perääntyä keskitetystä hallinnasta paikallisten toimijoiden eduksi. (iii) Kolmannen päälinjan mukaan yhteiskunnalliset muutokset ja valtion roolin muuttuminen ovat tehneet valtion ja yhteiskunnan rajalle muodostuvista verkostoista uuden ja erityisen hallinnan muodon. Tässä hallinnan muodossa tapahtuu merkittävä muutos hierarkkisesta hallinnasta horisontaaliseen koordinaatioon, jossa verkostoilla on keskeinen rooli. (Kooiman 2003, 105-106.)

Agranoff (2007) viittaa Klijin (2003) esittämään määritelmään, jonka mukaan verkostot edistävät vuorovaikutusta, päätöksentekoa, yhteistyötä ja oppimista. Verkoston piirteitä ovat tunnistettavat vuorovaikutuksen kaavat ja organisaation muodot sekä yhteiset säännöt. Agranoff määrittelee julkisen verkoston *yhteistyön rakenteeksi, joka tuo yhteen julkishallinnon ja järjestöjen edustajat vastaamaan yhteisiin ongelmiin ja joka tuottaa hyötyä osallistujille* (mukailtu Agranoff 2007, 2.) Petersin (2012) mukaan *governance* vuorovaikutteisena hallinnan muotona perustuu yhteiskunnan organisoituihin ryhmiin, jotka toimivat verkostoissa. Verkoston toimijat voivat olla markkinaperusteisesti toimivia tai markkinoiden ulkopuolella. (Peters 2012, 3.)

2.2.2 Kumppanuus (Public-Private Partnership)

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudelle (*Public-Private Partnership, "PPP"*) ei ole yksiselitteistä määritelmää. OECD (2008) viittaa muun muassa Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) esittämään määritelmään, jonka mukaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus tarkoittaa järjestelyjä, joissa yksityinen sektori toimittaa infrastruktuuria ja palveluja, jotka aiemmin ovat olleet valtion toimittamia. Määritelmä korostaa yksityisen sektorin roolia palvelujen tuottamisessa ja niihin investoimisessa sekä merkittävää riskin siirtoa valtionhallinnolta yksityiselle sektorille. Euroopan investointipankin (EIB) esittämän määritelmän mukaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus tarkoittaa yksityisen sektorin ja julkisten toimijoiden välisiä suhteita, joiden tarkoituksena on hyödyntää yksityisen sektorin resursseja ja asiantuntemusta julkisen sektorin varojen ja palvelujen toimittamisessa. (OECD 2008, 16.)

Kooimanin (2003) mukaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus viittaa haluun hoitaa asioita vaikuttavalla tavalla ja yhdessä julkisten ja yksityisten osapuolten kesken, pikemmin kuin erikseen. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus tarkoittaa järjestelmällistä vuorovaikutusta, joka ilmenee yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyön konkreettisina muotoina. Kooimanin mukaan kumppanuuksien nousu voidaan nähdä valtionhallinnon ja yksityisen sektorin lisääntyneenä ymmärryksenä siitä, että keskinäisiä riippuvuuksia on välttämätöntä kanavoida ja hyödyntää yhteistyön avulla (Kooiman 2003, 102.)

OECD:n julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta käsittelevässä raportissa todetaan, että julkinen palvelu ei välttämättä tarkoita sitä, että valtio itse on palvelun tuottaja. Julkisiin palveluihin sisältyy siis enemmän kuin vain ne palvelut, joissa valtio vastaa suunnittelusta, valmistamisesta ja rahoittamisesta sekä varojen ja varoilla tuotettujen palveluiden käyttämisestä. Raportissa huomautetaan, että todellisuudessa suurin osa valtion palveluista toimitetaan voimavaroilla, jotka valtio hankkii yksityiseltä sektorilta tai tekemällä sopimuksia yksityisten yritysten kanssa tiettyjen palveluiden tuottamisesta. Kaikki tällaiset järjestelyt eivät kuitenkaan ole julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta. OECD erottaa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden toisaalta *perinteisestä julkisesta hankinnasta* ja toisaalta *yksityistämisestä*. (OECD 2008, 16-18.)

Perinteisessä julkisessa hankinnassa valtionhallinto määrittelee tarvittavan palvelun laadun ja määrän sekä neuvottelee hinnan yksityisen tuottajan kanssa, yleensä tarjouskilpailulla. Usein valtio käyttää ostamiansa hyödykkeitä ja palveluita syötteinä omassa palvelutuotannossaan ja valtio myös kantaa palvelutuotannon riskit. Kumppanuus eroaa perinteisestä julkisesta hankinnasta siten, että valtio ei osta käyttöomaisuutta (*capital asset*) suoraan yksityiseltä kumppanilta, vaan valtio hankkii palvelujen virran, jonka kumppani tuottaa. Yksityisen sektorin kumppani on yleensä myös vastuussa käyttöomaisuuden käytöstä ja huollosta sekä palvelun toimittamisesta. (OECD 2008, 18-20.)

Yksityistämisessä yksityisen ja julkisen sektorin tavoitteita ei välttämättä soviteta yhteen, sillä valtio ei ole osallisena yksityisen yrityksen tuotoksen määrittelyssä. Lisäksi yksityisen yrityksen annetaan tavoitella suurinta mahdollista voittoa. Kumppanuus eroaa yksityistämisestä siten, että kumppanuudessa valtio määrittelee jollain tasolla tuotettavan palvelun määrän ja laadun, ja palvelun hinta määritellään sopimuksessa. (OECD 2008, 18-20.)

OECD:n mukaan yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuus sijoittuu perinteisen julkisen hankinnan ja yksityistämisen väliin omana julkisen palvelutuotannon tyyppinään. OECD:n määritelmän mukaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus on sopimus valtionhallinnon ja yksityisen sektorin kumppanin välillä, jonka perusteella yksityisen sektorin kumppani toimittaa palvelun siten, että palveluun liittyvät valtionhallinnon tavoitteet ja yksityisen sektorin voittotavoitteet on yhteen sovitettu. Yhteensovittamisen vaikuttavuus perustuu riittävään riskin siirtämiseen yksityisen sektorin kumppanille. Palvelun toimittamiseen liittyviin valtionhallinnon tavoitteisiin sisältyvät tehokkuus ja vaikuttavuus. Yksityisen sektorin voittotavoitteisiin liittyy kiinteästi tehokkuuden parantaminen ja riskien vaikutuksen minimointi. (OECD 20-21.)

Kooiman (2003) erittelee julkishallinnon ja yksityisen sektorin motivaatiota kumppanuuksiin. Kumppanuuden kapea mutta konkreettinen muoto perustuu taloudellisiin motiiveihin. Näissä tapauksissa yksityistä pääomaa sijoitetaan (osittain) julkisiin hankkeisiin tai ohjelmiin. Tällöin yksityinen sektori voi hyötyä yhteiskunnallisten, laillisten tai hallinnollisten esteiden poistamisesta. Laajemmin käsitettynä kumppanuus voidaan nähdä strategiseen johtamiseen liittyvien motivaatiotekijöiden kautta. Kumppanuuksien kautta valtionhallinto pääsee

hyödyntämään muun muassa yksityisen sektorin tietotaitoa, osaamista ja kustannustietoisuutta. Yksityisen sektorin liiketoiminnan näkökulmasta kumppanuudelle voi olla strateginen motivaatio, joka perustuu pitkäkestoisten suhteiden luomiseen valtionhallinnon kanssa kilpailusyistä tai haluun hankkia ymmärrystä julkisen sektorin toiminnasta. (Kooiman 2003, 102.)

Kooiman (2003) listaa kumppanuuksien onnistuneelle toiminnalla ehdoiksi (i) luottamuksen, (ii) yhteiset tavoitteet, (iii) panosten, riskien ja tuottojen erittelyn sekä (iv) vastuiden ja toimivaltojen jaon. Kumppanuudet ovat osallistujien, valtarakenteiden ja sääntöjen osalta dynaamisia, joten erimielisyyksien sääntelyn on tärkeää olla osa sopimusta. Tällä tarkoitetaan myös kumppanuuden muuttamisen tai päättämisen ehtoja. Valtionhallinnon näkökulmasta vastuu tai tilivelvollisuus (*accountability*) on kumppanuuden keskeinen tekijä; liiketoimintakumppanien näkökulmasta julkisten toimijoiden on huomioitava kaupallinen suuntautuminen. (Kooiman 2003, 102-103.)

Tässä tutkielmassa Public-Private Partnership-käsitteestä käytetään jäljempänä termiä *kumppanuus*.

2.2.3 Governance-hallintavan merkitys tutkimuksessa

Määritelmien moninaisuudesta huolimatta governance-käsitteen perusteista on olemassa jonkinlainen yhteisymmärrys. Havainnollistaakseen governance-käsitteeseen liittyviä näkökulmia Stoker (1998, 18) esittää viisi toisiaan täydentävää väitettä, joiden mukaan *governance*:

- viittaa valtionhallinnosta (*government*) ja sen ulkopuolelta koottujen instituutioiden ja toimijoiden joukkoon
- tunnistaa rajojen ja vastuiden hämärtymisen yhteiskunnallisten ja taloudellisten ongelmien ratkaisemisessa
- tunnistaa valtariippuvuuden yhteistoiminnassa mukana olevien instituutioiden välisissä suhteissa
- liittyy itsenäisiin ja itseohjautuviin toimijoiden verkostoihin
- tunnistaa kyvyn saada asioita tehdyksi tavalla, joka ei perustu valtionhallinnon määräysvaltaan tai auktoriteettiin vaan uusiin ohjauskeinoihin

Edellä kuvattujen määritelmien mukaan *governance* on siis tietynlainen hallintatapa. Mikä sitten on tämän hallintatavan teoreettinen merkitys ja arvo tutkimuksen kannalta?

Stokerin (1998) mukaan *governance* ei ole normatiivinen teoria eikä se edistä syy-seurausyhteyksien analysoimista. *Governance* on pikemminkin jäsentävä kehys, jonka arvo perustuu sen kykyyn tarjota puitteet hallinnan muuttuvien prosessien ymmärtämiselle. (Stoker 1998, 18). Myös Hufty (2011, 405) toteaa Governance Analytical Framework-mallinsa yhteydessä, että *governance* ei ole ohjaava tai normatiivinen teoria, vaan havainnoitava ilmiö. Samoin Kooiman (2003, 4) toteaa, että *governance*-käsitteen määrittelyllä pyritään saamaan yhteiskunnallis-poliittiset prosessit analysoitavaan ja tulkittavaan muotoon.

Pierre (2003, 3) puolestaan esittää *governance*-käsitteelle kaksi tyyppiä. Ensinnäkin *governance* voidaan nähdä *empiirisenä ilmentymänä valtion sopeutumisesta ulkoiseen ympäristöönsä*. Toisaalta *governance* on *käsitteellinen tai teoreettinen kuvaus yhteiskunnallisten järjestelmien koordinaatiosta ja valtion roolista siinä prosessissa*. Jälkimmäinen *governance*-määritelmä voidaan edelleen jakaa kahteen luokkaan. Ensimmäisessä on kyse siitä, miten valtio *ohjaa* yhteiskuntaa ja taloutta (käyttäen poliittista välitystä, asettamalla tavoitteita ja määrittämällä tärkeysjärjestyksiä). Toinen tarkastelee koordinaatiota sekä yksityisen ja julkisen sektorin välisiä virallisia ja epävirallisia vuorovaikutussuhteita, erityisesti verkostoissa (*policy networks*). Siten valtiokeskeisestä näkökulmasta *governance*-hallintatapaan liittyviä keskeisiä kysymyksiä ovat (i) millainen poliittinen ja institutionaalinen ohjauskyky valtiolla on ja (ii) mikä on valtion rooli suhteessa muiden vaikutusvaltaisten toimijoiden intresseihin? Lisäksi *governance*-hallintatapaa on mahdollista tarkastella yhteiskuntakeskeisestä näkökulmasta, jolloin tarkastelu keskittyy yleisemmin koordinaatioon ja itseohjautuvuuteen, erityisesti erilaisissa verkostoissa ja kumppanuuksissa. (Pierre 2000, 3.)

Edellä mainittujen määritelmien mukaan *governance* on siis käsite, jota käyttäen voidaan jäsentää ja analysoida hallinnan tapaa. Muun muassa Stokerin (1998, 17) mukaan *governance*-käsitteessä olennaista on huomion kiinnittäminen hallintakeinoihin, jotka eivät perustu auktoriteettiin ja pakotteisiin. Seuraavassa osiossa tarkastellaan erityisesti *governance*-hallintatavalle, mutta myös muille hallintatavoille tyypillisiä

ohjauskeinoja. Tällä pyritään hallintapojen ja ohjauskeinojen luokitteluun ja vertailuun, joita käytetään viitekehyksenä tutkimusaineiston hankinnassa ja analysoinnissa.

2.3 Hallintarakenteet ja ohjauskeinot

Kettusen (2012) mukaan governance-hallintatapaan kuuluu yhteistyö valtionhallinnon ja yhteiskunnallisten toimijoiden (yritykset, järjestöt, kansalaiset) kesken sellaisten julkisten palvelujen tuottamisessa, jotka aiemmin ovat kuuluneet valtionhallinnon alaan. Tällainen yhteistyö edellyttää valtionhallinnolta uusia vuorovaikutuksen tapoja, joissa käytetään neuvottelua ja muita ”pehmeitä” johtamisen muotoja määräyksien ja suoran ohjauksen asemesta. (Kettunen 2012, 15.)

Samoin Rhodes (1997) toteaa, että governance hämärtää rajaa valtion ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Tämän näkökulman mukaan valtiosta tulee kokoelma hallituksen ja yhteiskunnallisten toimijoiden muodostamista verkostoista, jossa ei ole sääntelyyn tai ohjaamiseen kykenevää suvereenia toimijaa. Tämä kehitys edellyttää valtiolta uusia keinoja verkostojen hallintaan. Verkostojen haaste hallituksen näkökulmasta on se, että verkostoista muodostuu autonomisia ja ne vastustavat keskitettyä ohjausta. (Rhodes 1997, 56-58.) Pollit ja Bouckaert puolestaan viittaavat näkökulmaan, jossa valtioiden hallitukset nähdään ”vain yhtenä instituutiona monien joukossa vapaassa markkinayhteiskunnassa” (Pollit & Bouckaert 2011, 21-22.)

Kooimanin mukaan governance-käsitteessä on kyse muutoksesta yksisuuntaisesta hallitsemisesta kaksisuuntaiseen hallitsemiseen. Jälkimmäisellä Kooiman tarkoittaa tapaa, jossa sekä hallitsevan järjestelmän että hallittavan järjestelmän näkökohdat, ongelmat ja mahdollisuudet otetaan huomioon. Tämä yhteiskunnallis-poliittinen hallinta (*social-political governance*) perustuu hallitsevien ja hallittavien välisiin laajoihin ja järjestelmällisiin vuorovaikutuksiin. Kooimanin mukaan perinteisen hallitsemisen (*governing*) ja governance-hallintatavan välisessä suhteessa on kyse siitä, että julkisen ja yksityisen sektorin vastuiden rajat ovat epäselviä, ja nämä rajat itsessään ovat vuorovaikutuksen kohteita. Vuorovaikutus perustuu usein keskinäisriippuvuuksien tunnistamiseen. Vuorovaikutukset johtuvat siis siitä, ettei yksittäisillä toimijoilla ole tarvittavaa osaamista tai tietoa monimutkaisten, dynaamisten ja hajautuneiden ongelmien ratkaisemiseksi. Edelleen, yksittäisillä toimijoilla ei ole riittävää yleiskuvaa

valittujen keinojen vaikuttavuuden takaamiseksi eikä yksittäisillä toimijoilla ole mahdollisuutta hallita yksipuolisesti. (Kooiman 2000, 142).

2.3.1 Ohjaus ja koordinaatio

Peters (2012, 2) toteaa, että yleisellä tasolla *governance* tarkoittaa valtionhallinnon (*government*) kykyä ohjata taloutta ja yhteiskuntaa kohti yhteisiä päämääriä, toimien yhdessä yksityisen sektorin kanssa tai ilman sitä. Tässä määritelmässä keskeistä on **kyky ohjata**, mikä johtaa kysymykseen keinoista, joilla ohjaus tosiasiaassa tapahtuu. Samalla Peters huomauttaa, että vaikka useimmat *governance*-määritelmät korostavat horisontaalisuutta vertikaalisten hallintakeinojen sijasta, *governance*-hallintatapa ei kuitenkaan täysin syrjäytä perinteistä hallitsemisen käsitettä. Valtioiden hallitukset ovat edelleen keskeisiä toimijoita ja hierarkia on edelleen yleinen ohjauskeino. Julkisten tehtävien delegoiminen tapahtuu ”hierarkian varjossa” eli julkisen vallan delegointi voidaan perua, mikäli halutaan palauttaa hallinta yhdenmukaisemmaksi ja keskitetyimmäksi. (Peters 2012, 4.) Myös Kettunen (2012, 14) toteaa, että hallintaverkoston kyky saavuttaa tuloksia ratkaisee sen, nousevatko ne vahvempaan asemaan suhteessa hierarkioihin.

Pierren (2000) mukaan *governance* viittaa koordinaation ja yhtenäisyyden säilyttämiseen yhteiskunnallisissa ongelmissa, joihin liittyy monia toimijoita ja joissa toimijoiden tarkoitukset ja tavoitteet eroavat toisistaan. Siten valtiolla ja sen poliittisilla instituutioilla ei enää ole kiistatonta yksinoikeutta yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseen. Tästä näkökulmasta tarkasteluna *governance*-hallintatavassa on kyse siitä, miten säilytetään poliittisten instituutioiden ohjaava rooli huolimatta sisäisistä ja ulkoisista haasteista valtion auktoriteettia kohtaan. (Pierre 2000, 4.) Rhodes (1997, 196) toteaa, että *governance*-hallintatavassa keskeinen toimintatapa on verkoston epäsuora ohjaus.

Bouckaert, Peters ja Verhoest (2010) määrittelevät **koordinaation** tarkoittavan välineitä ja mekanismeja, jotka tähtäävät pakotettuun tai vapaaehtoiseen tehtävien ja pyrkimysten suuntaamiseen. Näitä mekanismeja käytetään yhtenäisyyden lisäämiseen sekä päällekkäisyyksien ja ristiriitojen vähentämiseen eri politiikkatoimenpiteiden välillä toimeenpanossa ja johtamisessa. (Bouckaert ym. 2010, 16.) Kooimanin (2003) mukaan koordinaation tarve perustuu työnjakoon, toimintojen erkaantumiseen ja

erikoistumiseen sekä päätöksenteon ja toimeenpanon eriyttämiseen. Toimijoiden organisaatioissa tai organisaatioiden välillä suorittamien erilaisten ja erikoistuneiden tehtävien vuoksi eri toimijoiden välillä on aina jonkin verran vastakkaisuutta. Eriytymisestä ja erikoistumisesta huolimatta toimijat ovat edelleen riippuvaisia toisistaan ja tämä edellyttää koordinaatiota. Kooimanin määritelmän mukaan koordinaatio on prosessi eriytyneiden, mutta toisistaan riippuvaisten toimijoiden integroimiseksi ja sopeuttamiseksi toisiinsa. (Kooiman 2003, 72-73.)

Pierre (2000) puolestaan toteaa, että koordinaation ongelmat ovat lisänneet kiinnostusta governance-hallintatapaan. Pierre viittaa koordinaatiolla siihen, että julkisilla ja yksityisillä hankkeilla on ainakin osittain yhtenevät tavoitteet tai ainakaan eri tavoitteet eivät estä toisiaan. Koordinaatioon liittyen Pierre toteaa, että historiallisesti valtioilla on ollut keskeinen rooli markkinoiden sääntelyssä. Lisäksi valtiot ovat puuttuneet markkinoiden toimintaan edistämällä poliittisia tavoitteita ja yleistä etua sekä korjaamalla markkinoiden epäonnistumisia. (Pierre 2000, 4.)

Bouckaert ja kumppanit (2010) huomauttavat, että organisaatioiden välistä yhteistyötä ja sen johtamista tarkastellaan yhteiskunnallisten ohjelmien johtamista käsittelevässä kirjallisuudessa usein varsin yksinkertaistetusti. Bouckaert ja kumppanit puolestaan käsittelevät yhteistyötä laajempaan koordinaatio-käsitteeseen kuuluvana alatyypinä, jossa yhdessä toimiminen perustuu vapaaehtoisuuteen ja normatiivisiin sopimuksiin. He huomauttavat, että julkishallinnossa suuri osa koordinaatiosta syntyy pakkokeinoilla tai kannustimien käytöllä, ei pelkästään vapaaehtoisilla sopimuksilla. (Bouckaert 2010, 17.)

2.3.2 Hallintarakenteiden päätyypit: hierarkiat, markkinat ja verkostot

Bouckaertin ja kumppanien (2010, 35) mukaan *koordinaatiomekanismien* päätyypit ovat hierarkiat, markkinat ja verkostot. Rhodes (1997, 195) puolestaan erittelee markkinat, hierarkiat ja verkostot vaihtoehtoisiksi *hallintarakenteiksi*. Bouckaertin ja kumppanien (2010, 35) mukaan koordinaatiomekanismit voidaan eritellä niiden tarkoituksen ja niille tyypillisten vuorovaikutustapojen perusteella sekä ohjaus-, hallinta- ja arviointitapojen, valtion/hallituksen roolin, tarvittavien resurssien ja teoreettisen pohjan perusteella.

Luokittelu voidaan tiivistää seuraavasti: **Hierarkiassa** keskeinen vuorovaikutustapa on auktoriteetti, joka ilmenee toiminnallisesti määräyksissä, säännöissä ja suunnittelussa. Hierarkiassa ohjaus perustuu määräysvaltaan. **Markkinat** puolestaan perustuvat kilpailuun, kaupankäyntiin ja vaihdantaan toimijoiden välillä. Markkinoilla ohjaus perustuu hintamekanismiin, kannustimiin ja toimijoiden oman edun tavoitteluun. **Verkostot** taas perustuvat yhteistyöhön toimijoiden välillä. Verkostoissa organisaatioiden väliset suhteet perustuvat keskinäisriippuvuuteen, luottamukseen ja toimijoiden jaettuihin vastuisiin. (Bouckaert ym. 2010, 35.)

Klijn ja kumppanit (2011) huomauttavat, että verkoston suhteellisesta pysyvyydestä huolimatta vuorovaikutus verkostossa voi olla arvaamatonta, johtuen eri toimijoiden käyttämistä erilaisista strategioista. Hallintaverkoston (*governance network*) tehokas ohjaaminen edellyttääkin uusia johtamisen muotoja. Kirjoittajien mukaan *governance*-käsitettä ja verkostoja käsittelevässä kirjallisuudessa nousee erityisesti esiin kolmen tekijän tärkeys: i) **asianosaisten osallistuminen**, ii) **aktiivinen johtaminen** iii) **luottamus**. (Klijn et. al. 2011, 166.)

Klijnin ja kumppanien (2011) mukaan onnistuneena hallintaverkostona voidaan pitää sellaista, jonka toiminta johtaa yhteiskunnallisesti hyväksyttäviin tuloksiin ja jonka tulokset ovat eri toimijoiden arvojen mukaisia. Klijn ja kumppanit esittävät myös oletuksen, että asianosaisten osallistuminen lisää hallintaverkoston asettamien linjausten (*policies*) toteuttamisen todennäköisyyttä, lisää ratkaisujen innovatiivisuutta ja edistää hallintaverkoston demokraattista legitimitettä. Toisistaan riippuvaisten toimijoiden muodostama verkosto luo ja vahvistaa siteitä asianosaisten välillä sekä rakentaa luottamusta, minkä toivotaan johtavan vaikuttavampiin ratkaisuihin. Klijn ja kumppanit kuitenkin huomauttavat, että pelkkä luottamus ei takaa tulosten saavuttamista. Verkoston johtamiselle, erityisesti valtionhallinnon ja muiden asianosaisten toimien koordinoinnille, on tarvetta. (Klijn 2011, 166.)

2.3.3 Hallinnan resurssit ja ohjauskeinot

Edellä kuvatut hallintarakenteiden perustyyppit ja niille ominaiset ohjauskeinot mahdollistavat huoltovarmuusorganisaation yleisen hallintatavan analysoinnin. Hallintavan ja käytettävien ohjauskeinojen analyysin täsmentämiseksi seuraavassa tarkastellaan vielä lyhyesti hallinnan ja johtamisen edellyttämiä resursseja ja

ohjauskeinoja. Verkosto ei itsessään ole ohjauskeino, vaan verkoston onnistunut toiminta edellyttää johtamista ja erilaisten ohjauskeinojen käyttämistä.

Muun muassa Petersin (2012) mukaan *governance* on toiminnallinen teoria eli hallinnan onnistuminen edellyttää tiettyjen toimintojen suorittamista. Ensimmäinen toiminto on yhteisen tavoitteen luominen. Toiseksi, yleisen tavoitteenasettelun jälkeen on tarpeen luoda yhtenäisyyttä eri toimijoiden erilaisten tavoitteiden välille. Tavoitteiden luomisen ja integroimisen jälkeen on löydettävä keinot tavoitteiden saavuttamiseksi. Viimeiseksi, hallinta tarvitsee jonkin mekanismin vastuun (*accountability*) ja palautteen (*feedback*) toteuttamiseksi. (Peters 2012, 3.)

Samoin Agranoff (2003) huomauttaa, että yhteistyö verkostoissa ei tapahdu itsestään, vaan sitä täytyy johtaa. Keskinäisriippuvuus ja tiedon keskeisyys ovat johtaneet siihen, että organisaatorajoista on tullut pikemminkin käsitteellisiä kuin todellisia, ja näin ollen byrokraattisia prosesseja on tarpeen täydentää tai korvata yhteistoimintaan perustuvilla hallintamalleilla. Päätöksenteon kriittisiksi resursseiksi hän listaa rahoituksen, tiedon, työvoiman, asiantuntemuksen ja osaamisen sekä toimivallan (*finances, information, labor, expertise, knowledge, legal authority*). (Agranoff & McGuire 2003, 2-3.)

Ohjauskeinoja ja hallinnan edellyttämiä resursseja voidaan luokitella myös muun muassa Christopher Hoodin (1986) esittämän NATO-jaottelun mukaisesti.

Kirjainyhdistelmä tulee sanoista *Nodality, Authority, Treasure, Organization*. Howletin (2005, 36) mukaan mallissa hallinnan välineet luokitellaan sen mukaan (i) perustuuko niiden käyttö tietoon, auktoriteettiin, varoihin vai organisatorisiin resursseihin sekä (ii) pyritäänkö niillä saamaan aikaan muutosta toimintaympäristössä vai havaitsemaan muutoksia toimintaympäristössä.

Nodality, vapaasti suomennettuna keskeisyys, liittyy kiinteästi tietoon. Se viittaa keskeiseen asemaan verkostoissa ja tiedonsaannissa. Tiukasti määriteltynä se tarkoittaa solmukohtaa viestintäkanavissa. Keskeisyys suhteessa tietoon mahdollistaa kokonaiskuvan sekä antaa kyvyn käydä kauppaa tiedolla. Keskeisyys antaa siis strategisen aseman, josta tietoa voi toisaalta ammentaa ja toisaalta jakaa. *Authority* eli toimivalta tarkoittaa toimijalla olevaa, lakiin perustuvaa tai virallista valtaa. Toimivalta antaa kyvyn päättää ja määritellä asioita. Se voi tarkoittaa muun muassa valtaa vaatia, kieltää, taata ja tuomita. Tällainen toimivalta on yksi perinteistä valtionhallintoa

määrittävistä tekijöistä. Toimivallan lähde, perusta ja taso voivat vaihdella. *Treasure*, mukaillen suomennettuna varat, tarkoittaa rahaa tai muuta omaisuutta, jolla on vaihtoarvoa. Varat antavat kyvyn vaihdantaan, ja niitä voidaan käyttää muun muassa keinona vaikuttaa muihin toimijoihin tai tiedon hankkimiseen. *Organization* eli organisaatio tai organisointi viittaa toimijalla oleviin ja jollain lailla järjestäytyneisiin ihmisiin ja heidän taitoihinsa, maahan, rakennuksiin, raaka-aineisiin ja välineisiin. Nämä voimavarat ja niiden organisointi linkittyvät yleensä kolmeen muuhun voimavaraan (tieto, toimivalta, varat), mutta eivät ole suoraan niiden johdannaisia. Tällaiset järjestetyt voimavarat antavat toimijalle kyvyn toimia suoraan, ilman muita toimijoita ja omaa kyvykkyyttä käyttäen. (Hood 2007, 5-6.)

2.4 Governance-hallintatavan ja ohjauskeinojen operationalisointi

Tässä tutkimuksessa sovelletaan muun muassa Stokerin (1998) ja Huftyn (2011) esittämää ajatusta siitä, että governance-teoriat eivät ole normatiivisia, vaan pikemminkin havainnointia ja analyysia jäsentäviä kehyksiä. Seuraavassa esitellään governance-hallintatavan määritelmistä kootut ja pelkistetyt ominaispiirteet sekä hallintarakenteiden ja ohjauskeinojen luokittelu.

Taulukossa 2.1 (seuraava sivu) on esitetty governance-käsitteen määritelmistä pelkistetyt keskeiset ominaispiirteet. **Verkosto** esiintyy kaikissa tarkastelluissa määritelmissä. Sen voidaan siis katsoa olevan tärkein governance-hallintatapaa määrittävä piirre. Samoin lähes kaikissa määritelmissä ilmaistaan se, että verkostoon kuuluvat *julkisen ja yksityisen sektorin toimijat*. Verkoston *itseohjautuvuus* tai huomattava riippumattomuus valtiosta/muusta suvereenista toimijasta mainitaan myös lähes kaikissa määritelmissä. Toimijoiden *keskinäisriippuvuus* mainitaan useissa määritelmissä, samoin kuin *yhteinen tavoite*. Viimeksi mainittuun liittyen määritelmissä esiintyy huomattavasti enemmän vaihtelua. Tässä tutkielmassa ’yhteinen tavoite’-luokkaan on pelkistetty ja tiivistetty kaikki määritelmissä esiintyvät tekijät, jotka liittyvät verkoston tarkoitukseen, päämäärään, sen käsittelemiin asiakysymyksiin tai kykyyn ohjata yhteiskunnan toimintaa jossain asiassa.

Taulukko 2.1 Governance-hallintatavan ominaispiirteet.

Governance-hallintatavan ominaispiirre:	Esimerkkejä määritelmän sisällöstä:	Esiintyy määritelmässä:
<i>Verkosto</i>	“verkosto”	Kettunen 2012, Klijn ym. 2011, Peters 2012, Pollit & Bouckaert 2011, Rhodes 1997 Stoker 1998
<i>Julkisen ja yksityisen sektorin toimijat</i>	toimijat hallinnosta ja sen ulkopuolelta; julkiset ja yksityiset toimijat; yhteiskunnalliset toimijat; valtionhallinto, yritykset, järjestöt	Kettunen 2012, Klijn ym. 2011, Peters 2012, Pollit & Bouckaert 2011, Stoker 1998
<i>Itseohjautuvuus</i>	itseohjautuva; itseorganisoituva; autonominen; riippumattomuus valtiosta; ei suvereenia toimijaa; epämääräinen ohjaus	Kettunen 2012, Peters 2012, Rhodes 1997, Stoker 1998
<i>Keskinäisriippuvuus</i>	keskinäisriippuvuus; valtariippuvuus; toimijoiden riippuvuus toisistaan	Klijn ym. 2011, Rhodes 1997, Stoker 1998
<i>Yhteinen tavoite</i>	moniulotteiset asiakysymykset; yhteinen päämäärä; jaettu päätöksenteko; yhteiskunnan ohjaaminen; kyky ohjata	Kettunen 2012, Klijn ym. 2011, Peters 2012, Pollit & Bouckaert 2011

Taulukossa 2.2 on esitetty hallintarakenteiden kolme päätyyppiä ja niille tyypilliset vuorovaikutustavat ja ohjauskeinot sekä yleisten ohjauskeinojen ja hallinnan edellyttämien resurssien luokittelu. Luokittelu on koottu ja pelkistetty luvussa 2.4 esittelystä hallintarakenteita ja ohjauskeinoja käsittelevästä kirjallisuudesta.

Taulukko 2.2 Hallintarakenteiden ja ohjauskeinojen luokittelu

Hallintarakenne	Vuorovaikutustapa ja tyypilliset ohjauskeinot
<i>Hierarkia</i>	Vuorovaikutus perustuu toimivaltaan ja määräysvaltaan (auktoriteetti). Ohjaus perustuu määräyksiin, sääntöihin ja valvontaan
<i>Verkosto</i>	Vuorovaikutus perustuu yhteistyöhön Ohjaus perustuu keskinäisriippuvuuksiin, luottamukseen, asianosaisten osallistumiseen sekä jaettuihin vastuisiin tai tavoitteisiin
<i>Markkinat</i>	Vuorovaikutus perustuu kilpailuun, kaupankäyntiin ja vaihdantaan Ohjaus perustuu hintamekanismiin, kannustimiin ja toimijoiden omaan etuun
Hallinnan resurssit ja yleiset ohjauskeinot:	Tieto Rahoitus Toimivalta Organisatorinen kyvykkyys (mm. käyttöomaisuus, välineet, työvoima, osaaminen)

Tässä tutkielmassa *governance* määritellään yksinkertaisesti *hallinnaksi*, missä *julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden muodostama verkosto toimii yhteistyössä tietyn tavoitteen saavuttamiseksi*. Tutkielman **työhypoteesina** on, että huoltovarmuusorganisaatio on rakenteeltaan ja toiminnaltaan julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhön perustuva verkosto, jonka ohjaus perustuu pääosin *governance*-hallintatapaan. Huoltovarmuusorganisaatiota, erityisesti sen ohjausta ja sen puitteissa tapahtuvaa julkisen sektorin ja elinkeinoelämän yhteistyötä, tarkastellaan taulukoissa 2.1 ja 2.2 esitettyjä luokitteluja käyttäen. Aineiston hankinta ja analysointi on jäsennellyt tätä luokittelua hyödyntäen.

3 Huoltovarmuus Suomessa

Tässä luvussa esitellään huoltovarmuuteen liittyvät keskeiset käsitteet ja kuvaillaan Suomen huoltovarmuusorganisaation rakenne ja toimintatapa. Kuvailu on suppea ja sen tarkoituksena on esitellä huoltovarmuus ja huoltovarmuusorganisaatio vain siinä määrin kuin tutkimuskohteen ja analyysissa käytettävien käsitteiden ymmärtämiseksi on tarpeen.

3.1 Huoltovarmuus käsitteenä: kyky välttämättömän tuotannon, palvelujen ja infrastruktuurin ylläpitämiseen

Huoltovarmuudella tarkoitetaan kykyä väestön elinmahdollisuuksien, yhteiskunnan toimivuuden ja turvallisuuden sekä maanpuolustuksen materiaalistien edellytysten kannalta välttämättömien taloudellisten perustoimintojen ylläpitämiseen vakavissa häiriöissä ja poikkeusoloissa (HVK 2017).

Keskeinen huoltovarmuutta ohjaava säädös on laki huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992). Lain tarkoitus määritellään seuraavasti:

“Tämän lain tarkoituksena on poikkeusolojen ja niihin verrattavissa olevien vakavien häiriöiden varalta turvata väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömät taloudelliset toiminnot ja niihin liittyvät tekniset järjestelmät.”

Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (857/2013) määrittelee huoltovarmuuden seuraavasti:

“Huoltovarmuudella tarkoitetaan väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömän kriittisen tuotannon, palvelujen ja infrastruktuurin turvaamista vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Huoltovarmuuden lähtökohtina ovat toimivat kansainväliset markkinat, monipuolinen teollinen pohja, vakaa julkinen talous ja kilpailukykyinen kansantalous.”

Laissa (1390/1992) todetaan edelleen, että ”huoltovarmuuden turvaamiseksi kaikissa oloissa on luotava ja ylläpidettävä riittävä valmius hyödykkeiden tuottamiseksi sekä tuotannon, jakelun, kulutuksen ja ulkomaan kaupan ohjaamiseksi ”.

Tämän pro gradu-tutkielman kannalta lain kirjaus *valmius ohjaamiseksi* on keskeinen. Tutkielmassa pyritään selvittämään, mitä keinoja on (normaalioloissa) käytettävissä välttämättömän tuotannon, jakelun, kulutuksen ja ulkomaankaupan ohjaamiseksi.

3.2 Huoltovarmuus osana yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa

Valtioneuvoston periaatepäätöksenä annettu *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia* määrittelee Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tärkeimmiksi tehtäviksi Suomen itsenäisyyden, alueellisen koskemattomuuden ja perusarvojen turvaamisen, väestön turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistämisen sekä yhteiskunnan toimivuuden ylläpitämisen. Strategia perustuu kaikissa tilanteissa turvattaviin *yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin*. Strategiassa määritellään nämä yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ja niiden tavoitetilat sekä elintärkeitä toimintoja vaarantavat uhkamallit ja niihin liittyvät mahdolliset häiriötilanteet. (Puolustusministeriö 2010, 2-3).

3.2.1 Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (Puolustusministeriö 2010, 15) määritellään **yhteiskunnan elintärkeiksi toiminnoiksi**:

- valtion johtaminen
- kansainvälinen toiminta
- Suomen puolustuskyky
- sisäinen turvallisuus
- talouden ja infrastruktuurin toimivuus
- väestön toimeentuloturva ja toimintakyky
- henkinen kriisinkestävyys

Strategian mukaan nämä elintärkeät toiminnot ovat poikkihallinnollisia, yhteiskunnalle välttämättömiä toimintokokonaisuuksia, jotka on turvattava kaikissa tilanteissa. Vaikka huoltovarmuus kytkeytyy jollain tavalla kaikkiin yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin, tämän tutkimuksen aiheen kannalta keskeisenä toimintona voidaan pitää *talouden ja infrastruktuurin toimivuutta*.

3.2.2 Uhkamallit

Yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvia uhkia havainnollistetaan **uhkamalleilla**. Yhteiskunnan turvallisuusstrategian (Puolustusministeriö 2010, 15) mukaan uhkamalli tarkoittaa kuvausta turvallisuusympäristön mahdollisista häiriöistä.

Yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvia uhkia ovat:

- voimahuollon vakavat häiriöt
- tietoliikenteen ja tietojärjestelmien vakavat häiriöt - kyberuhkat
- kuljetuslogistiikan vakavat häiriöt
- yhdyskuntatekniikan vakavat häiriöt
- elintarvikehuollon vakavat häiriöt
- rahoitus- ja maksujärjestelmän vakavat häiriöt
- julkisen talouden rahoituksen saatavuuden häiriintyminen
- väestön terveyden ja hyvinvoinnin vakavat häiriöt
- suuronnettomuudet, luonnon ääri-ilmiöt ja ympäristöuhkat
- terrorismi ja muu yhteiskuntajärjestystä vaarantava rikollisuus
- rajaturvallisuuden vakavat häiriöt
- poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus
- sotilaallisen voiman käyttö

Huoltovarmuuden tavoitteet määrittelevän valtioneuvoston asetuksen (857/2013) mukaan keskeisiä yhteiskunnan toimintakykyä vaarantavia uhkia ovat tieto- ja viestintäjärjestelmien sekä -verkkojen häiriintyminen, energiansaannin keskeytyminen, väestön terveyden ja toimintakyvyn vakava häiriintyminen sekä luonnon- ja ympäristöonnettomuudet. Vakavimpana ulkoisena uhkana asetuksessa mainitaan kriisitilanne, jossa kansakunnan kyky tuottaa tai hankkia ulkomailta kriittisiä tuotteita ja palveluja on väliaikaisesti vaikeutunut.

3.2.3 Normaaliolot, häiriötilanteet ja poikkeusolot

Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaisiin uhkamalleihin liittyvät ja niitä täydentävät **häiriötilanteet**, joilla tarkoitetaan tapahtumia, jotka vaarantavat yhteiskunnan turvallisuutta, toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia.

Häiriötilanteista voi esiintyä sekä normaalioloissa että poikkeusoloissa. (Puolustusministeriö 2010, 16).

Valtioneuvoston päätöksen (857/2013) mukaan huoltovarmuuden turvaaminen perustuu toimiviin kansainvälisiin poliittisiin, taloudellisiin ja teknisiin yhteyksiin, joita tukevat huoltovarmuudelle kriittisten organisaatioiden ja verkostojen toiminnan jatkuvuutta varmistavat toimenpiteet sekä toimialakohtaiset huoltovarmuustoimenpiteet.

Huoltovarmuuskeskuksen mukaan huoltovarmuus perustuu ensisijaisesti toimiviin markkinoihin ja kilpailukykyiseen talouteen. Häiriö- ja poikkeustilanteissa markkinat eivät kuitenkaan välttämättä riitä ylläpitämään yhteiskunnan taloudellisia ja teknisiä perustoimenpiteitä (HVK 2017).

Poikkeusolot on määritelty valmiuslaissa (1552/2011). Valmiuslain mukaan poikkeusoloja ovat:

- Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila
- Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista
- väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat
- erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila; sekä
- vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Normaalioloissa esiintyvät häiriötilanteet hallitaan viranomaisten tavanomaisin toimivaltuuksin tai voimavaroin. Normaalioloissa rakennettavat järjestelmät ja varautumistoimenpiteet luovat perustan toiminnalle poikkeusoloissa. Vastaavasti poikkeusolojen varalle luotuja järjestelyitä voidaan hyödyntää normaaliolojen häiriötilanteiden hallinnassa. Poikkeusoloissa tilanteen hallitseminen voi edellyttää lisätoimivaltuuksia tai -voimavaroja. (Puolustusministeriö 2010, 14.)

Tämän tutkimuksen kohteena ovat huoltovarmuusorganisaation ohjaus normaalioloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa. Poikkeusoloja, joissa viranomaisten toimivaltuuksia

lisätään valmiuslain tai puolustustilalain mukaisesti, ei tarkastella. Tarkastelu kattaa kuitenkin normaalioloissa tehtävän varautumisen poikkeusoloihin. Valtioneuvoston päätöksen (857/2013) mukaan huoltovarmuustyön tavoitteena on, että *vakavimmat poikkeusolot voidaan hoitaa kansallisin toimenpitein*. Tällä perusteella ja tutkielman työmäärän rajaamiseksi tarkastelu rajataan huoltovarmuusorganisaation toimintaan Suomessa. Kansainvälistä yhteistyötä huoltovarmuuden turvaamiseksi ei tarkastella.

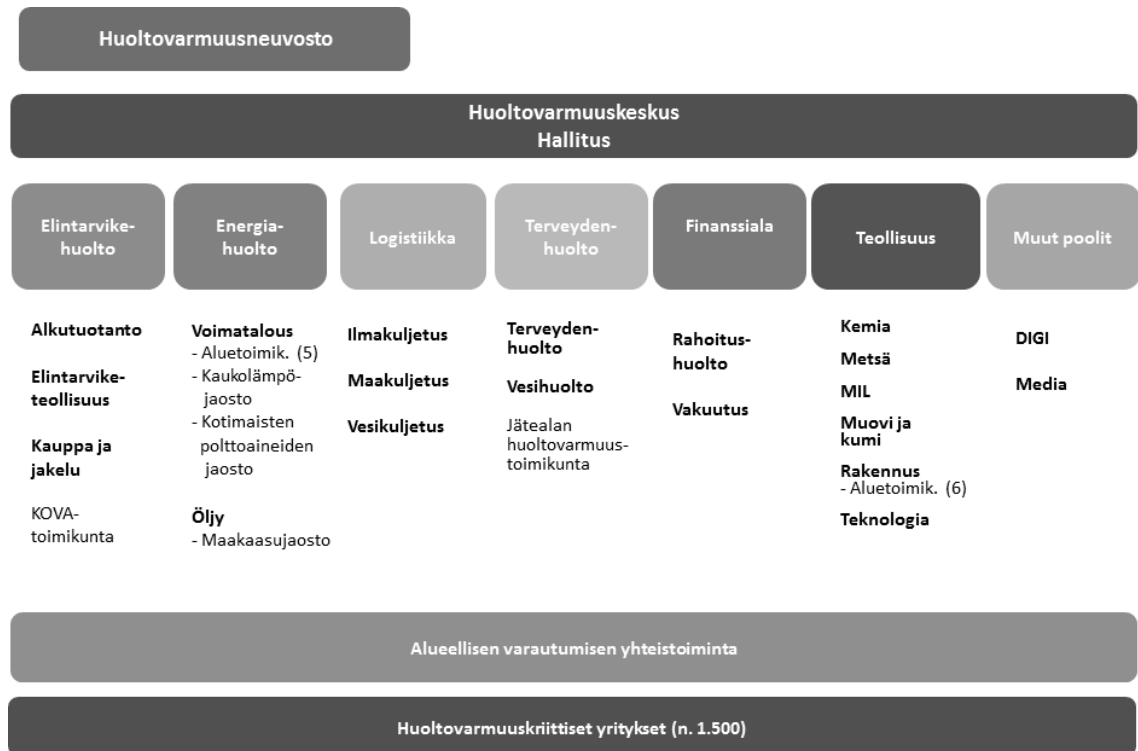
3.3 Huoltovarmuusorganisaatio: yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista elinkeinoelämän ja julkisen sektorin yhteistyönä

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa on kiinnitetty erityistä huomiota elinkeinoelämän ja järjestöjen merkitykseen osana yhteiskunnan varautumista ja häiriötilanteiden hallintaa. Strategian mukaan huoltovarmuutta luodaan ja ylläpidetään Suomessa julkisen vallan ja elinkeinoelämän toimivalla yhteistyöllä. Strategian mukaan *”huoltovarmuusorganisaatio kokoaa yhteen elinkeinoelämässä ja hallinnossa olevan parhaan asiantuntemuksen normaalioloissa tehtävän valmiussuunnittelun ja poikkeusoloissa tarvittavan ohjauksen tueksi”*. (Puolustusministeriö 2010, 7.)

Samoin valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista (857/2013) todetaan, että *”huoltovarmuustoimenpiteet toteutetaan yhteistyössä julkisen sektorin, elinkeinoelämän ja järjestöjen kesken siten, että markkinaehtoisesti tapahtuva ja sääntelyyn perustuva varautuminen sovitetaan yhteen.”*

Huoltovarmuusorganisaatio koostuu työ- ja elinkeinoministeriön alaisesta Huoltovarmuuskeskuksesta ja sen hallituksesta, huoltovarmuusneuvostosta sekä sektoreista ja pooleista, jotka toimivat pysyvinä yhteistoimintaeliminä. (Puolustusministeriö 2010, 7.)

Kuviossa 3.1 esitetty huoltovarmuusorganisaation rakenne:



Kuvio 3.1 Huoltovarmuusorganisaation rakenne. (Kuva: Huoltovarmuuskeskus)

Huoltovarmuusorganisaatio on yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuuteen (*Public-Private Partnership*) perustuva verkosto, joka ylläpitää ja kehittää huoltovarmuutta Suomessa. Huoltovarmuusorganisaatioon kuuluu satoja yrityksiä, viranomaisia ja järjestöjä yhteiskunnan eri aloilta. Toimialakohtaiset huoltovarmuussektorit ovat viranomaisten, alan järjestöjen ja merkittävimpien toimijoiden muodostamia yhteistoimintaorganisaatioita. Poolit toimivat elinkeinoelämän johdolla ja vastaavat operatiivisesta varautumisesta. (HVK 2017.)

Hagmanin (2015, 4) mukaan “*Huoltovarmuusorganisaatio on asiantuntijaverkosto, jossa varautuminen muuttuviin uhkiin perustuu yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuusperiaatteeseen. Elinkeinoonharjoittajien osallistuminen huoltovarmuustyöhön on edelleen yleensä vapaaehtoista lukuun ottamatta eräitä toimialoja kuten tietoliikenne, liikenne, energia, lääkevalmistus ja rahoitustoiminta, joissa varautuminen on lakisääteistä. Sektorit ja poolit toimivat Huoltovarmuuskeskuksen, viranomaisten sekä elinkeinoelämän yhteistyöeliminä komitean tapaan.*”

Huoltovarmuusneuvosto tarkastelee huoltovarmuuden tilaa ja siihen kohdistuvia riskejä. Lisäksi huoltovarmuusneuvoston tehtävänä on tehdä aloitteita ja edistää mielipiteenvaihtoa. Huoltovarmuusneuvosto myös arvioi sektori- ja poolikentän kattavuutta ja tarkoituksenmukaisuutta, resurssien riittävyyttä ja tarkoituksenmukaisuutta sekä toiminnan tuloksellisuutta. Valtioneuvosto nimittää huoltovarmuusneuvoston jäsenet enintään kolmen vuoden toimikaudeksi. Jäseniä on 22-26, joista puheenjohtaja ja vähintään puolet muista jäsenistä edustavat elinkeinoelämää. (Aaltola ym. 2016, 34-35.)

Huoltovarmuuskeskus on valtion laitos, joka toimii työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla. Sen tehtävänä on huoltovarmuuden ylläpitämiseen ja kehittämiseen liittyvä suunnittelu ja operatiivinen toiminta. (HVK 2017.) Huoltovarmuuskeskukselle kuuluvia tehtäviä ovat julkishallinnon ja elinkeinoelämän yhteistoiminnan kehittäminen, huoltovarmuuden kannalta elintärkeiden teknisten järjestelmien toimivuuden varmistaminen, välttämättömän tavara- ja palvelutuotannon sekä sotilaallista maanpuolustusta palvelevan tuotannon turvaaminen, velvoite- ja turvavarastoinnin hoitaminen, sekä valtion varmuusvarastojen ylläpitäminen. Varmuusvarastointi ja tietyt teknisen infrastruktuurin turvaamiseksi toteutetut varajärjestelyt rahoitetaan valtion talousarvion ulkopuolisesta huoltovarmuusrahastosta. (Aaltola ym. 2016, 35.) Huoltovarmuuskeskuksen toimintaa johtaa hallitus, jonka valtioneuvosto nimittää huoltovarmuusneuvostoa kuultuaan. Hallituksen toimikausi on kolme vuotta. Jäseniä on 9-11, joista vähintään neljän (4) tulee edustaa elinkeinoelämää. Hallitus ohjaa sektoreissa ja pooleissa tehtävää työtä. (HVK 2017.)

Sektorit ovat viranomaisten, alan järjestöjen ja merkittävimpien toimijoiden muodostamia toimialakohtaisia yhteistoimintaorganisaatioita. Sektoreiden tehtävänä on ohjata, koordinoida ja seurata alansa varautumista sekä edistää viranomaisten ja elinkeinoelämän välistä yhteistyötä huoltovarmuussasioissa. Sektorit seuraavat alansa poolien toimintaa, selvittävät kehittämiskohteita ja tekevät kehitysehdotuksia, arvioivat ja analysoivat alansa uhkia ja kehityssuuntia sekä edistävät alansa toimijoiden välistä yhteistyötä. Sektorien jäseninä on ministeriöiden, keskusvirastojen, elinkeinoelämän järjestöjen sekä yritysten edustajia. (Aaltola ym. 2016, 36.)

Poolit ovat elinkeinoelämän johdolla toimivia toimielimiä, jotka vastaavat operatiivisesta varautumisesta. Poolit perustetaan Huoltovarmuuskeskuksen ja

toimialajärjestöjen välisillä sopimuksilla. Poolien tehtävänä on huolehtia toimiala- ja toimipaikkakohtaisesta varautumisesta. Tehtäviin kuuluu organisaation kehittäminen, poolin toimiston valmiuden ylläpitäminen, poikkeusolojen toimintoja koskevien yleissuunnitelmien laatiminen, toimialansa kriittisten toimipaikkojen tietokannan laatiminen ja ylläpitäminen, alansa yritysten varautumisen ohjaaminen ja seuraaminen sekä henkilöstön ja muiden voimavarojen käytön suunnitteleminen poikkeusoloja varten yhteistyössä yritysten kanssa. Lisäksi poolien tehtävänä on varmuus- ja turvavarastoinnin tarvetta koskevien selvitysten tekeminen, toimintoja ja toimintaedellytyksiä koskevien tietojen hankkiminen ja ylläpitäminen sekä valmiuden ylläpitämiseksi tarpeellisten tiedotus-, koulutus- ja harjoitustilaisuuksien järjestäminen. (Aaltola ym. 2016, 36.)

Huoltovarmuusorganisaation eri toimijoille kuuluvia tehtäviä käsitellään tarkemmin analyysin yhteydessä (luku 5).

4 Metodologia

Tämä pro gradu-tutkielma on pragmaattinen teoriasidonnainen (teoriaohjaava) tapaustutkimus, jonka tutkimuskohteena on huoltovarmuusorganisaatio Suomessa. Tutkimus on tutkimustekniikaltaan yhdistetty (*mixed methods*) eli tutkimusaineiston hankinnassa ja analysoinnissa käytetään sekä laadullisia että määrällisiä menetelmiä. Tässä luvussa esitellään tutkielman tieteenfilosofinen asemointi, tutkimusstrategia, analyttinen lähestymistapa ja tutkimuskohde sekä tutkimusaineisto ja tutkimusmenetelmät.

4.1 Pragmaattinen lähestymistapa - tavoitteena tiedon käytännön sovellukset

Tutkielman tieteenfilosofinen lähestymistapa on pragmaattinen. Tieteenfilosofia liittyy muun muassa tutkimuksen ontologisiin, epistemologisiin ja metodologisiin perusoletuksiin eli siihen *mitä* ja *miten* tutkimuksessa opitaan. Creswellin mukaan pragmatismen piirteitä tutkimuksessa ovat i) tekojen seuraukset, ii) ongelmaakeskeisyys, iii) pluralismi ja iv) suuntautuminen todellisiin käytäntöihin. (Creswell 2003, 6.)

Cresswellin mukaan pragmaattisessa tutkimuksessa tietoon liittyvät oletukset rakentuvat teoista, tilanteista ja seurauksista eikä niinkään niitä edeltävistä ehdoista kuten positivistisessa tutkimuksessa. Pragmaattisessa tutkimuksessa kiinnitetään erityistä huomiota ongelmien ratkaisuihin ja tiedon käytännön sovelluksiin. (Cresswell 2003, 11.) Tämän pro gradu-tutkielman pohjana on Huoltovarmuuskeskukselle tehty analyysi huoltovarmuusorganisaation ohjauksesta ja yhteistyöstä, jonka tuloksia voidaan käyttää huoltovarmuusorganisaation toiminnan kehittämiseksi. Selvityksessä pyrittiin aineistoa hankkimalla, analysoimalla ja jäsentämällä tunnistamaan mahdollisia ongelma-kohtia ja muotoilemaan ratkaisuehdotuksia niihin. Näin ollen selvityksen tarkoituksena on tiedon käytännön soveltaminen, minkä vuoksi pragmaattinen lähestymistapa on perusteltu. Tutkielmassa ei myöskään oleteta löydettävän positivistista tai absoluuttista ”todellisuutta” tai ”totuutta” huoltovarmuusorganisaation ohjauksesta ja yhteistyöstä, vaan tutkittavan ilmiön nähdään suurilta osin rakentuvan sosiaalisesti ja olevan riippuvainen tulkinnoista.

Pragmaattisessa lähestymistavassa tärkeintä on keskittää huomio tutkimusongelmaan ja käyttää pluralistista lähestymistapaa tiedon hankkimiseksi siitä. Siten pragmatismi mahdollistaa *mixed methods*-metodologian eli erilaisten tiedon keruu- ja analysointimenetelmien käyttämisen tutkimuksessa. (Cresswell 2003, 11-12). Tämän tutkielman tavoitteena on käyttää joustavasti erilaisia, toisiaan täydentäviä tutkimusaineistoja ja tutkimusmenetelmiä. Tutkimusaineistojen ja -menetelmien valinnassa määrääviä ovat tutkimuksen tarkoitus ja tutkimustarpeet.

Lisäksi pragmaattinen lähestymistapa tunnistaa ja hyväksyy sen, että tutkimus tapahtuu aina tietyssä yhteiskunnallisessa, historiallisessa, poliittisessa tai muussa vastaavassa asiayhteydessä (Cresswell 2003, 12). Huoltovarmuusorganisaation tutkimisen kannalta tämä on mielestäni keskeinen tekijä. Huoltovarmuuden turvaaminen tapahtuu ympäristössä, jossa vaikuttavat samanaikaisesti muun muassa yhteiskunnan turvallisuuteen liittyvät yleiset tavoitteet ja toimenpiteet, kansainväliset kilpaillut markkinat ja voittoa tavoitteleva liiketoiminta, kansainväliset ja kansalliset sopimukset ja sääntely sekä talous-, elinkeino- ja ympäristöpolitiikka. Näin ollen huoltovarmuuden turvaamista ei mielestäni tule tarkastella erillisenä tavoitteena, vaan sen laajempi asiayhteys ja siihen liittyvät muut, mahdolliset ristiriitaiset, tavoitteet tulee huomioida.

4.2 Tutkimusstrategiana tapaustutkimus

Tutkielman tutkimusstrategiana on tapaustutkimus. Yinin (2003, 18) mukaan tapaustutkimus on *empiirinen tutkimus, jossa tutkitaan syvällisesti jotakin ajankohtaista ilmiötä todellisessa asiayhteydessään*. Gerring (2007) puolestaan määrittelee tapaustutkimuksen olevan *yhden tapauksen intensiivinen tutkimus, jonka tarkoituksena on ainakin osittain valottaa useampien tapausten joukkoa*. Tapauksella tarkoitetaan rajattua ilmiötä, jota tutkimuksessa havainnoidaan (Gerring 2007, 20). Myös Creswellin (2003, 15) määritelmän mukaan tapaustutkimuksessa tutkitaan *syvällisesti tiettyä tapahtumaa, toimintaa, prosessia tai yksilöitä*. Yin (2003) toteaa, että tapaustutkimus soveltuu muun muassa organisaatioihin liittyvien ilmiöiden tutkimiseen.

Tapaustutkimusta käyttäen tutkimuksessa on mahdollista säilyttää todellisiin tapahtumiin liittyvät *kokonaisvaltaiset ja merkitykselliset ominaispiirteet*. (Yin 2003, 4). Tapaustutkimuksen tavoitteena on tutkimuskohteen ominaispiirteiden järjestelmällinen, tarkka ja totuudenmukainen kuvailu (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006).

Yhteistä edellisille määritelmille on, että tutkimuksen kohteena on tietty ilmiö ja sitä tutkitaan syvällisesti. Tapaustutkimus soveltuu siten tämän tutkielman tutkimusstrategiaksi, sillä tutkimuskohde (*huoltovarmuusorganisaatio*) on rajattu kokonaisuus ja siihen liittyvää ilmiötä (*ohjaus*) tutkitaan syvällisesti. Lisäksi tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita huoltovarmuusorganisaation toiminnasta osana sen laajempaa asiayhteyttä (mm. yhteiskunnan turvallisuus ja markkinaehtoinen liiketoiminta).

Tapaustutkimus valittiin tutkimusstrategiaksi myös sillä perusteella, että se mahdollistaa erilaisten tutkimusmenetelmien käytön. Muun muassa Gerring (2007) kyseenalaistaa tiukan kahtiajaon määrällisten ja laadullisten tutkimusmenetelmien välillä ja toteaa, että tapaustutkimus voi olla joko määrällinen tai laadullinen tai näiden yhdistelmä.

Tapaustutkimuksessa voidaan siis hyödyntää useita tutkimusmenetelmiä näytön keräämiseen ja analysoimiseen (Gerring 2007, 10, 33). Samoin Saaranen-Kauppinen ja Puusniekka (2006) toteavat, että tapaustutkimuksessa käytetään usein erilaisia tiedonkeruu- ja analyysitapoja. Siten tutkimusstrategiana tapaututkimus ei rajoita menetelmävalintoja, vaan mahdollistaa niin laadullisten kuin määrällisten menetelmien käytön.

Yin (2003) puolestaan toteaa, että eri tutkimusmenetelmät noudattavat omaa logiikkaansa ja eroavat toisistaan niin aineiston keräämistapojen kuin aineiston analyysimenetelmien osalta. Eri menetelmillä on myös omat heikkoutensa ja vahvuutensa. Yin kuitenkin kyseenalaistaa ajattelutavan, joka asettaa tutkimusmenetelmät hierarkkiseen järjestykseen ja näkee tapaustutkimusten soveltuvan vain tutkimuksen alustaviin vaiheisiin ja tutkimuskohteen *kuvailuun*. Yin huomauttaa, että tapaustutkimukset soveltuvat myös tutkimuksen kohteena olevien ilmiöiden *selittämiseen*. Kaikkia tutkimusmenetelmiä voidaan käyttää eri tarkoituksiin – kuten aiheen kartoittamiseen (*exploratory*), kuvailuun (*descriptive*) tai selittämiseen (*explanatory*). Tapaustutkimus soveltuu tutkimuksiin, joissa pyritään selvittämään *miten* tai *miksi* jokin yhteiskunnallinen ilmiö toimii. (Yin 2003, 4-6.) Näin ollen tapaustutkimus soveltuu hyvin tutkimusstrategiaksi etsittäessä vastauksia tämän tutkielman tutkimuskysymyksiin.

4.3 Tutkimuskysymykset

Tämän pro gradu-tutkielman tutkimuskysymykset ovat:

1. Millaisia keinoja huoltovarmuusorganisaation ohjaamisessa käytetään?
2. Miten julkisen sektorin ja elinkeinoelämän yhteistyö toimii huoltovarmuusorganisaatiossa?

Ensimmäinen tutkimuskysymys on ensisijainen ja tärkein. Se voidaan vaihtoehtoisesti esittää yleisemmässä muodossa ”Miten huoltovarmuusorganisaation toimintaa ohjataan?” Toinen tutkimuskysymys tarkentaa ensimmäistä tutkimuskysymystä.

Tutkielman työhypoteesina on, että huoltovarmuusorganisaatio on rakenteeltaan ja toiminnaltaan julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhön perustuva verkosto, jonka ohjaus perustuu governance-teorioiden mukaisiin ohjauskeinoihin. Työhypoteesin mukaisesti oletuksena on, että huoltovarmuusorganisaatiossa tapahtuva yhteistyö ilmentää huoltovarmuusorganisaation ohjauskeinojen käyttöä.

4.4 Analyttiset lähtökohdat

Tutkimus on teoriasidonnainen. Teoriasidonnaisessa tutkimuksessa tutkimusaineiston analyysi ei suoraan perustu teoriaan, mutta on kuitenkin kytketty siihen.

Teoriasidonnaisessa tutkimuksessa aineistosta tehtyjen löydösten tulkinnoille haetaan selityksiä teoriasta. (Saaranen & Kauppinen 2006). Tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä on luvussa 2 esitelty governance-hallintapa ja sitä täydentävä ohjauskeinojen luokittelu hierarkioihin, markkinoihin ja verkostoihin. Tutkimus ei kuitenkaan ole puhtaasti teorialähtöinen, koska analyysi ei perustu suoraan olemassa olevaan teoriaan. Governance-hallintatavan ja ohjauskeinojen teoreettisista malleista tehtyä operationalisointia käytetään jäsentävänä kehyksenä tutkimusaineiston hankinnassa ja analyysissa.

Yin (2009, 46) jakaa tapaustutkimukset erilaisiin asetelmiin riippuen siitä, onko tutkimuksessa yksi vai useita tapauksia ja jakautuvatko tapaukset sisäisesti useampiin analysoitaviin yksiköihin. Yhteistä kaikille tapaustutkimusten asetelmille on tarve analysoida asiayhteyden asettamia ehtoja suhteessa tutkittavaan tapaukseen. Tässä tutkielmassa tutkimuksen kohteena oleva *tapaus* on huoltovarmuusorganisaatio ja tutkittavana *ilmiönä* on huoltovarmuusorganisaation ohjaus. Huoltovarmuusorganisaatio

jaetaan analyyttisesti sisäisiin osiin, joita ovat huoltovarmuusorganisaation eri toimijat. Huoltovarmuusorganisaation toimijoilla tarkoitetaan tässä tutkielmassa huoltovarmuusorganisaatioon kuuluvia alaorganisaatioita, toimielimiä ja verkostoja sekä niiden jäseniä (poolit, sektorit, huoltovarmuusneuvosto, jäsenyritykset ja -järjestöt, Huoltovarmuuskeskus, Huoltovarmuuskeskuksen hallitus).

Havainto on empiiristen pyrkimysten peruselementti. Havainnot voivat edelleen jakautua useisiin mitattaviin ulottuvuuksiin eli *muuttujiin*. Tapaustutkimuksessa tutkittava tapaus tarjoaa aina useita havaintoja. Tapaustutkimus keskittyy yleensä tapauksen sisäisiin variaatioihin. Havainnot voidaan järjestää diakronisesti eli havainnoimalla tapausta ajan kuluessa tai *synkronisesti* eli havainnoimalla tapauksen sisäisiä variaatioita yhtenä ajankohtana. (Gerring 2007, 20-21.) Tässä tutkielmassa tarkastelun kohteena ovat yhden tapauksen sisäiset variaatiot yhtenä ajankohtana (synkroninen analyysi).

Tutkielman analyyttiset lähtökohdat ovat siis seuraavat:

Tapaus (N=1): huoltovarmuusorganisaatio

Tapauksen sisäiset variaatiot (N=20): huoltovarmuusorganisaation eri toimijat tehdyn toimialarajauksen mukaisesti; poolit (11), sektorit (3), huoltovarmuusneuvosto (1), jäsenyritykset ja -järjestöt toimialoittain luokiteltuna (3), Huoltovarmuuskeskus (1), Huoltovarmuuskeskuksen hallitus (1).

Havainnot (N=271): kyselyn vastaajat

Muuttujat (N=80): vastaukset kyselyn kysymyksiin

4.5 Tutkimusaineisto ja tutkimusmenetelmät

Tämä pro gradu-tutkielma on tutkimustekniikaltaan yhdistetty tutkimus (*mixed methods*). Tutkimusaineiston keräämisessä ja analysoinnissa käytetään rinnakkain määrällisiä ja laadullisia menetelmiä. Muun muassa Creswellin (2003) mukaan yhdistetyssä tutkimuksessa tutkimusaineistona hyödynnetään useita erityyppisiä lähteitä, ja tutkimusmenetelmät voivat olla sekä ennalta määriteltyjä että tutkimuksen aikana esiin nousevia. Tiedon hankkimisessa voidaan käyttää sekä avoimia että suljettuja kysymyksiä, ja aineiston analysointiin voidaan käyttää sekä tilastollisia menetelmiä että tekstien sisällönanalyysia. (Cresswell 2003, 17). Yhdistetty tutkimustekniikka on perusteltu, koska tutkimuskohteesta ei ole juurikaan aikaisempaa tutkimustietoa.

Tutkimusaineistona käytetään kyselyä ja haastatteluja. Huoltovarmuuteen liittyviä säädöksiä ja huoltovarmuusorganisaation toimintaa ohjaavia asiakirjoja käytettiin tausta-aineistona. Ensisijaisena tutkimusaineistona on kyselyllä kerätty määrällinen tietoaaineisto. Kyselyn tuloksia syvennetään asiantuntijahaastatteluilla. Määrällinen ja laadullinen aineisto kerättiin samanaikaisesti tutkimusprosessin aikana ja aineistot yhdistettiin tulkintavaiheessa kattavan analyysin tekemiseksi (mm. Cresswell 2003, 16).

4.5.1 Säädökset ja ohjaavat asiakirjat

Huoltovarmuusorganisaation toimintaa ohjaavien säädösten ja muiden ohjaavien asiakirjojen perusteella tehtiin alustava kartoitus ja luokittelu huoltovarmuusorganisaation rakenteesta, toiminnasta, tehtävistä ja ohjauskeinoista. Luokittelua käytettiin kyselyn ja haastattelun suunnittelussa sekä analyysin jäsentämisessä.

Keskeiset säädökset ja asiakirjat ovat seuraavat:

- Laki huoltovarmuuden turvaamisesta 1390/1992
- Valtioneuvoston asetus Huoltovarmuuskeskuksesta 455/2008
- Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista 857/2013
- Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010)

4.5.2 Kysely

Kysely toteutettiin sähköisenä SurveyPal-kyselytyökalua käyttäen. Kutsu ja linkki kyselyyn lähetettiin vastaajille sähköpostitse. Kysely oli avoinna 18.4.–8.5.2017. Vastausaikaa kyselyyn oli näin ollen vajaat kolme viikkoa (20 päivää). Muutamaa päivää ennen vastausajan umpeutumista lähetettiin muistutusviesti niille vastaanottajille, jotka eivät olleet vielä vastanneet.

Tavoiteperusjoukko eli se joukko, jota yritetään tutkia (Laaksonen 2013, 39) oli huoltovarmuusorganisaatioon kuuluvat henkilöt tutkielman toimialarajauksen mukaisesti. Toisin sanoen kutsu kyselyyn lähetettiin kaikille huoltovarmuusorganisaation toimielimien jäsenille ja yhteyshenkilöille **valituilla toimialoilla**.

Kyselyn vastaanottajia oli yhteensä 1002. Vastaanottajat olivat seuraavat:

- Huoltovarmuusneuvosto, 15 vastaanottajaa (puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja pääsihteeri sekä Puolustusvoimien, Puolustusministeriön, Valtioneuvoston kanslian ja ELY-keskusten edustajat sekä elinkeinoelämän ja tutkittavien toimialojen yritysten edustajat)
- Huoltovarmuuskeskuksen hallitus, 11 vastaanottajaa
- Huoltovarmuuskeskuksen johto sekä asiantuntijat ja yhteyshenkilöt tutkittavilta toimialoilta, 11 vastaanottajaa
- Sektorien puheenjohtajat, varapuheenjohtajat ja sihteerit, 8 vastaanottajaa (tutkittavat toimialat)
- Poolien puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat, 12 vastaanottajaa (tutkittavat toimialat)
- Poolien sihteerit, 8 vastaanottajaa (tutkittavat toimialat)
- Alueellisen varautumisen ELVAR-toimikuntien yhteyshenkilöt, 5 vastaanottajaa
- Poolien jäsenyritysten yhteyshenkilöt, 912 vastaanottajaa (tutkittavat toimialat)

Kyselyssä oli 34 kysymystä, joista osa jakautui useampaan alakohtaan. Valintoja oli yhteensä 80. Kaikki kysymykset olivat monivalintakysymyksiä. Kysymykset jakautuivat kuuteen (6) pääluokkaan:

Taustakysymykset. Neljä (4) kysymystä, joilla selvitettiin vastaajan:

- edustama huoltovarmuusorganisaation toimija
- asema huoltovarmuusorganisaatiossa
- työnantaja / edustama organisaatio
- kokemus huoltovarmuusorganisaatiossa

Lisäksi taustakysymyksistä johdettiin analyysivaiheessa vastaajan toimialaa kuvaava muuttuja.

Tavoitteet. Kolme (3) kysymystä, joissa kysyttiin vastaajan näkemyksiä:

- huoltovarmuuden turvaamisen yleisistä tavoitteista
- huoltovarmuuden turvaamisen toimialakohtaisista tavoitteista
- huoltovarmuusorganisaation päämäärästä

Tavoitteisiin liittyvissä kysymyksissä esitettiin väite, johon vastaajat valitsivat vastausvaihtoehdot asteikolla *täysin samaa mieltä – jokseenkin samaa mieltä – jokseenkin eri mieltä – täysin eri mieltä - en osaa sanoa*.

Toimijat ja tehtävät. Viisi (5) kysymystä, joissa kysyttiin vastaajan näkemyksiä:

- huoltovarmuusorganisaation toimijoiden tehtävien ja vastuiden jaosta
- huoltovarmuusorganisaation toimijoiden tehtävien sisällöstä
- olennaisten toimijoiden mukana olosta päätöksenteossa
- olennaisten toimijoiden mukana olosta toimeenpanossa
- sektori- ja poolikentän rakenteen tarkoituksenmukaisuudesta

Toimijoihin ja tehtäviin liittyvissä kysymyksissä esitettiin väite, johon vastaajat valitsivat vastausvaihtoehdot asteikolla *täysin samaa mieltä – jokseenkin samaa mieltä – jokseenkin eri mieltä – täysin eri mieltä - en osaa sanoa*.

Toimintaedellytykset. Viisi (5) kysymystä, joissa kysyttiin vastaajan näkemyksiä:

- edustamansa toimijan itsenäisyydestä tehtäviensä hoitamisessa
- edustamansa toimijan riippuvuudesta muista toimijoista
- luottamuksesta toimijoiden välillä

- tiedonsaantioikeuden riittävydestä
- resurssien riittävydestä (resurssit jaettiin viiteen alakohtaan)

Toimintaedellytyksiin liittyvissä kysymyksissä esitettiin väite, johon vastaajat valitsivat vastausvaihtoehdot asteikolla *täysin samaa mieltä – jokseenkin samaa mieltä – jokseenkin eri mieltä – täysin eri mieltä - en osaa sanoa*. Lisäksi vastaajilla oli mahdollisuus listata vapaasti muita tärkeitä pitämiään toimintaedellytyksiä.

Yhteistyö. Seitsemän (7) kysymystä, joissa kysyttiin:

- huoltovarmuusorganisaation toimijoita, joiden kanssa vastaaja tekee säännöllisesti yhteistyötä
- tekeekö vastaaja yhteistyötä huoltovarmuusorganisaation toimijoiden kanssa myös muissa kuin huoltovarmuuteen liittyvissä asioissa
- vastaajan näkemyksiä yhteistyön toimivuudesta
- vastaajan näkemyksiä elinkeinoelämän vastuusta huoltovarmuuden turvaamisessa

Yhteistyöhön liittyvissä kysymyksissä vastaajat valitsivat toimijoita listalta tai valitsivat vastausvaihtoehdon kysymyksestä riippuen asteikolla *kyllä, säännöllisesti - kyllä, satunnaisesti – en - en osaa sanoa* tai *erittäin hyvin – hyvin – kohtuullisesti – huonosti - erittäin huonosti - en osaa sanoa*.

Ohjaus. Kymmenen (10) kysymystä, joissa kysyttiin vastaajien näkemyksiä:

- huoltovarmuusorganisaatioon osallistumisen hyödyistä
- huoltovarmuustyön johtamisesta
- neuvottelukanavista
- päätöksenteon tavasta
- tavoitteiden yhteensovittamisesta
- erimielisyyksien ratkaisemisesta
- yleisistä ohjausmekanismeista
- huoltovarmuusorganisaation ohjaamisessa käytettävien keinojen tärkeydestä
- huoltovarmuusorganisaatiosta saatavien työkalujen, palvelujen ja tuen tärkeydestä

Ohjauksen liittyvissä kysymyksissä (i) esitettiin väite, johon vastaajat valitsivat vastausvaihtoehdon asteikolla *täysin samaa mieltä – jokseenkin samaa mieltä – jokseenkin eri mieltä – täysin eri mieltä – en osaa sanoa* **tai** (ii) esitettiin tekijä, jonka tärkeyttä vastaajat arvioivat asteikolla *erittäin tärkeä – melko tärkeä – en osaa sanoa – ei kovin tärkeä – ei lainkaan tärkeä (- haitallinen) – en osaa sanoa*. Ohjaukseen liittyvät kysymykset jakautuivat alakohtiin siten, että vastaajia pyydettiin tekemään yhteensä 53 valintaa. Lisäksi vastaajille annettiin mahdollisuus listata vapaasti muita tärkeitä pitämiään huoltovarmuusorganisaatioon osallistumisen hyötyjä sekä huoltovarmuusorganisaation toimintaan, ohjaukseen ja yhteistyöhön liittyviä tekijöitä.

4.5.3 Kyselyaineiston käsittely ja analysointi

Kyselyllä kerättyä tietoaineistoa tarkasteltiin tilastollisen analyysin keinoin. Analyysiin käytettiin SPSS-ohjelmistoa. Analyysin tarkoituksena on aineiston kuvailu ja jäsentely teoreettisen viitekehyksen mukaisesti sekä muuttujien välisten yhteyksien tunnistaminen. Analyysi on esitetty luvussa 5.

4.5.4 Haastattelut

Tutkimuksessa haastateltiin kahta huoltovarmuusorganisaation yleisen ohjauksen kannalta keskeisessä asemassa toimivaa henkilöä. Haastattelut ovat tässä tutkielmassa toissijainen tutkimusmenetelmä suhteessa kyselyyn. Haastattelujen tarkoituksena on syventää kyselyn tuloksia huoltovarmuusorganisaation yleisestä ohjauksesta sekä julkisen sektorin ja elinkeinoelämän yhteistyöstä huoltovarmuusorganisaatiossa. Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituina haastatteluina henkilökohtaisesti. Haastateltavien henkilöiden nimiä ei julkaista.

Puolistrukturoidussa haastattelussa kysymykset ovat ennalta määrättyjä, mutta vastauksia ei ole sidottu vastausvaihtoehtoihin. Kysymysten sanamuotoa ja kysymysten järjestystä voidaan vaihdella. Kohdennetussa puolistrukturoidussa haastattelussa tutkija on ennalta analysoinut tutkittavan ilmiön osia, rakenteita ja prosesseja. Lisäksi tiedetään, että haastateltavat ovat kokeneet tietyn tilanteen. Tämän analyysin perusteella laaditaan haastattelurunko, jota käyttäen haastattelu suunnataan tutkittavien henkilöiden subjektiivisiin kokemuksiin tutkijan ennalta analysoimista tilanteista. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 47.)

Haastattelukysymykset laadittiin kyselyä varten tehdyn governance-hallintatavan ja ohjauskeinojen teoreettisten mallien mukaisesti. Haastattelukysymykset laadittiin siten, että ne olivat mahdollisimman yhdenmukaisia valittujen, huoltovarmuusorganisaation yleisen ohjauksen kannalta olennaisiksi oletettujen kyselylomakkeen kysymysten kanssa. Tällä pyrittiin luomaan edellytykset eri tavoilla kerätyn tutkimusaineiston vertailulle.

Haastattelut toteutettiin huhti-toukokuussa 2017. Haastattelukysymyksiä oli seitsemän (7) kappaletta. Vastaajat vastasivat kysymyksiin omin sanoin. Varsinaisten kysymysten lisäksi esitettiin tarvittaessa tarkentavia kysymyksiä, joilla pyrittiin syventämään esille nousseita teemoja ja näkökulmia.

Tutkimuskohteen kannalta olisi ollut mielenkiintoista toteuttaa useampia ja laajempia teemahaastatteluja. Tutkielman työmäärän rajaamiseksi haastattelun muodoksi valittiin kuitenkin puolistrukturoitu haastattelu ja haastattelujen määrä pidettiin vähäisenä. Näin ollen haastattelut kohdistuivat vain huoltovarmuusorganisaation yleisestä ohjauksesta vastaavien toimijoiden edustajiin (huoltovarmuusneuvosto ja Huoltovarmuuskeskuksen hallitus). Olisi ollut mielenkiintoista haastatella myös sektori- ja poolikentän sekä niiden jäsenyritysten edustajia. Sektori- ja poolitasolla toimijoiden määrä on tutkielman toimialarajaus huomioidenkin suuri (sektorien ja poolien määrä kymmeniä, jäsenyrityksiä satoja), joten haastateltavien valinta olisi ollut hyvin pistemäinen. Lisäksi eri sektoreiden ja poolien sekä niiden jäsenyritysten toiminnassa on todennäköisesti toimialoista johtuvia eroja, joten haastattelujen edustavuus ja yleistettävyyys huoltovarmuusorganisaatioon kokonaisuudessaan olisi ollut kyseenalaista.

4.5.5 Haastatteluaineiston käsittely ja analysointi

Tässä tutkielmassa haastatteluaineiston analysointi on yhteydessä kyselyaineiston analysointiin. Haastatteluaineiston avulla pyritään tunnistamaan mahdollisia selityksiä ja tarkennuksia kyselyaineistosta esiin nousseille yhteyksille. Haastatteluaineistoa ei siis analysoida sellaisenaan, vaan sitä käytetään ainoastaan rinnan kyselyaineiston kanssa.

Haastatteluaineiston analyysin menettelyinä olivat aineiston selventäminen ja tiivistäminen. Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin tulkintaa varten.

Haastatteluaineiston perusteella ei tehdä merkitysten tulkintaa tai keskusteluanalyysia, vaan tarkastelussa huomioidaan ainoastaan näkyvissä olevat eli tekstissä lausutut asiat

(Hirsjärvi & Hurme 2008, 137; 140.) Näin ollen litterointi tehtiin valikoiden eli haastateltavien vastauksista kirjoitettiin puhtaaksi vain asiasisältö. Litteroinnissa jätettiin pois toistot, tauot, täytesanat, äännähdykset sekä muut analyysin kannalta epäolennaiset seikat. Aineiston selventämiseksi puhekielisiä ilmauksia muunnettiin kirjakieliseen muotoon ja huoltovarmuusorganisaation toimintaan liittyviä käsitteitä korjattiin niiden viralliseen tai yleisesti tunnettuun sanamuotoon.

Haastatteluaineiston analysointiin käytetään teoriaohjaavaa sisällönanalyysia. Sisällönanalyysillä tarkoitetaan yhtäläisyyksien ja erojen etsimistä ja tiivistämistä aineistosta. Sisällönanalyysilla pyritään muodostamaan tiivistetty kuvaus tutkittavasta ilmiöstä ja kytkemään tulokset ilmiön laajempaan asiayhteyteen ja aiempiin tutkimustuloksiin. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Tässä tutkielmassa haastattelujen tiivistetty sisältö esitetään kyselyaineiston analyysin yhteydessä. Tällä pyritään syventämään kyselyaineiston tilastollista analyysia.

5 Analyysi

Tässä luvussa esitellään tutkimusaineiston perusteella tehty analyysi ja havainnot. Analyysi perustuu ensisijaisesti kyselyllä kerättyyn numeeriseen tietoaaineistoon. Kyselyn tuloksia täydennetään haastatteluilla kerätyllä laadullisella aineistolla.

5.1 Analyysin perusteet ja rajoitteet

Seuraavassa esitellään lyhyesti kyselyn mittaustapaan ja tilastollisiin tarkasteluihin liittyvät valinnat ja rajoitteet sekä analyysin muuttujia varten tehdyt kyselyaineiston muunnokset.

5.1.1 Kyselyn mittaustapa

Kyselyllä kerätyssä tietoaaineistossa muuttujien mittaustapa on kysymyksestä riippuen luokittelu- tai järjestysasteikollinen. Luokitteluasteikollisessa (nimellisessä) mittaustavassa vastaukset on luokiteltu eri luokkiin, mutta luokkien järjestyksellä ei ole merkitystä eikä arvoilla voida suorittaa laskutoimituksia. Järjestysasteikolla vastaukset puolestaan on luokiteltu yhdellä ulottuvuudella järjestyksessä oleviin luokkiin, mutta mittaus ei kerro luokkien välisestä etäisyydestä. (mm. Fowler 2002, 89-90; Heikkilä 1998, 80.) Nimellisiä eli luokitteluasteikollisia muuttujia kyselyssä ovat esimerkiksi vastaajan edustama toimija, asema huoltovarmuusorganisaatiossa sekä vastaajan edustaman organisaation tyyppi. Suurin osa kysymyksistä koski vastaajan käsitystä jonkin asian tärkeydestä tai mielipidettä johonkin väitteeseen. Näin ollen suurin osa kyselyn muuttujista on järjestysasteikollisia; esimerkiksi vastaukset asteikoilla *täysin samaa mieltä – jokseenkin samaa mieltä – jokseenkin eri mieltä – täysin eri mieltä ja erittäin tärkeä – melko tärkeä – ei kovin tärkeä – ei lainkaan tärkeä*. Näissä muuttujissa vastaukset voidaan asettaa järjestykseen, mutta ne eivät ole tarkkoja mittauksia eikä niiden perusteella voida tarkasti määritellä vastauksen etäisyyttä muihin vaihtoehtoihin.

5.1.2 Tilastolliset tarkastelut

Yleensä järjestysasteikollisille muuttujille ei lasketa keskiarvoja, mutta mielipidemittaukset voidaan käsitellä välimatka-asteikollisina (numeerisina) ja laskea niistä keskiarvot antamaan yleiskuvaa tutkittavasta asiasta (mm. Heikkilä 1998, 81.) Tässä analyysissä vastaajien mielipiteitä tai käsityksiä käsitellään niin sanottuina Likert-

asteikollisina muuttujina. Muuttujat ovat järjestysasteikollisia, mutta niiden keskiarvoa voidaan kuitenkin tulkita mielekkäästi. Näin ollen käsityksiin ja mielipiteisiin perustuvia muuttujia käsitellään numeerisina ja niistä tehdään myös keskiarvoihin perustuvia analyyseja. Kyselyssä käytettyjen järjestysasteikkojen oletetaan olevan tasavälisiä sekä kuvaavan mielipiteen tai käsityksen vahvuutta ja suuntaa.

Käsityksiä tai mielipiteitä mittaavien kysymysten vastaukset luokiteltiin kysymyksestä riippuen analyysivaiheessa seuraavasti (ellei toisin mainittu):

1	Täysin samaa mieltä / Erittäin tärkeä
2	Jokseenkin samaa mieltä / Melko tärkeä
3	Jokseenkin eri mieltä / Ei kovin tärkeä
4	Täysin eri mieltä / Ei lainkaan tärkeä
(5)	(En osaa sanoa)

En osaa sanoa -vastaukset jätettiin muuttujien välisten vaihtelujen ja yhteyksien analysoinnissa huomioimatta. Analyysissa huomioidaan siis vain vastaukset, joissa vastaaja on ilmaissut jonkin mielipiteen tai käsityksen asiasta. Alustavia analyyseja tehtiin myös käyttämällä asteikkoa 1-5 ja antamalla *En osaa sanoa* -vastauksille arvo 3. Tämän kuitenkin arvioitiin vääristävän tuloksia, sillä *En osaa sanoa* on tulkittava eri vastaukseksi kuin joskus kyselyissä käytettävä asteikon keskimmäinen vaihtoehto ”*Ei samaa mieltä eikä eri mieltä*”. *En osaa sanoa* -vastauksien kysymyskohtaiset **lukumäärät** kuitenkin huomioitiin analyysivaiheessa ja *En osaa sanoa* -vastausten määrän tulkitaan heijastavan epätietoisuutta tai epävarmuutta kustakin muuttujasta.

Arvo 2,5 on siten (yleensä) asteikon keskikohta. Pienempi arvo kertoo kysymyksestä riippuen suuremmasta yksimielisyydestä esitetyn väitteen kanssa tai siitä, että esitettyä tekijää pidetään tärkeämpänä. Suurempi arvo puolestaan kertoo erimielisyydestä esitetyn väitteen kanssa tai siitä, että tiettyä tekijää pidetään vähemmän tärkeänä.

Kyselyaineiston tilastolliseen analysointiin käytettiin SPSS-ohjelmistoa. Aineistolle tehtiin muuttujasta riippuen seuraavia tilastollisia tarkasteluja:

- havaintojen lukumäärät ja osuudet luokittain (frekvenssit)
- keskiarvot, keskihajonnat
- ristiintaulukointi (muuttujan frekvenssit toisen muuttujan luokissa)
- keskiarvotaulukointi (muuttujan keskiarvojen tarkastelu toisen muuttujan luokissa)
- korrelaatiot

Mittaustavan (järjestysasteikko) rajoitteista johtuen regressioanalyysia ei tehty. Korrelaatiotarkasteluissa käytettiin Spearmanin korrelaatiokerrointa. Kaikkia edellä mainittuja, analyysivaiheessa tehtyjä tarkasteluja ei kuitenkaan kaikkien muuttujien osalta esitetä tässä raportissa.

5.1.3 Selittävien muuttujien muunnokset

Analyysin ensisijaisena tarkoituksena on tarkastella vastaajien käsityksiä sekä niissä mahdollisesti esiintyviä vaihteluja ja yhteyksiä. Vaihtelua ja yhteyksiä tarkastellaan suhteessa seuraaviin luokitteluihin:

- elinkeinoelämä - julkinen sektori
- toimialat (energiahuolto, logistiikka, kriittinen teollisuustuotanto, huoltovarmuuden yleinen ohjaus)
- asema huoltovarmuusorganisaatiossa (sektorit, poolit, yritykset)
- yritysten osalta lisäksi: kotimainen enemmistöomistus - ulkomainen enemmistöomistus

Muuttuja **Elinkeinoelämä – Julkinen sektori** luotiin vastaajan työnantajaa koskevasta kysymyksestä. Luokkaan *Elinkeinoelämä* yhdistettiin kaikki yritykset ja elinkeinoelämän järjestöt. Luokkaan *Julkinen sektori* yhdistettiin kaikki julkisen sektorin työnantajat. *Muu* -vastaukset jätettiin huomioimatta.

Muuttuja **Toimiala** luotiin kysymyksestä *Mitä huoltovarmuusorganisaation toimijaa edustat?* Luokkaan *Huoltovarmuuden yleinen ohjaus* yhdistettiin

Huoltovarmuusneuvosto ja Huoltovarmuuskeskuksen hallitus. Luokkaan *Energiahuolto* yhdistettiin energiahuoltosektori ja energiahuollon toimialan poolit. Luokkaan *Logistiikka* yhdistettiin logistiikkasektori ja logistiikan toimialan poolit. Luokkaan *Kriittinen teollisuustuotanto* yhdistettiin teollisuussektori ja kriittisen teollisuustuotannon toimialan poolit.

Muuttuja **Suomalainen enemmistöomistus – Ulkomainen enemmistöomistus** luotiin kysymyksestä *Mikä on työnantajasi / edustamasi organisaatio?* Vastaukset, joissa työnantajaksi ilmoitettiin yritys, jaettiin kahteen luokkaan: *Yritys, suomalainen enemmistöomistus* ja *Yritys, ulkomainen enemmistöomistus*. Kaikki muut vastaukset jätettiin huomioimatta. Alustavia analyysia tehtiin myös käyttämällä kyselyn

alkuperäistä, yritysten tarkempaa luokittelua¹. Tällä luokittelulla ei kuitenkaan ollut havaittavissa merkittävää vaihtelua ja toisaalta tapausten määrä joissain luokissa jäi vähäiseksi. Näin ollen analyysissä päädyttiin käyttämään karkeampaa yritysten luokittelua kotimaisen ja ulkomaisten enemmistöomistuksen perusteella.

5.2 Kyselyn vastaajat

Kutsuja kyselyyn lähetettiin 1002 ja vastauksia saatiin 271. Vastausprosentti on näin ollen 27 %.

Taulukossa 5.1 on esitetty kyselyn vastaanottajien määrät kyselyn jakeluluettelon mukaisesti sekä vastausten määrät vastaajan ilmoittaman aseman mukaisesti. Näitä tietoja on tiettyjen toimijoiden osalta² täydennetty vastaajan edustamaa toimijaa koskevan kysymyksen mukaisesti. Sektorien ja poolien osalta ei ole laskettu vastausprosentteja, koska kyselyn vastaanottajilla voi olla useita rooleja huoltovarmuusorganisaatiossa. Sama vastaaja voi esimerkiksi toimia sekä sektorissa että poolissa.

Taulukko 5.1 Kyselyn vastaajat

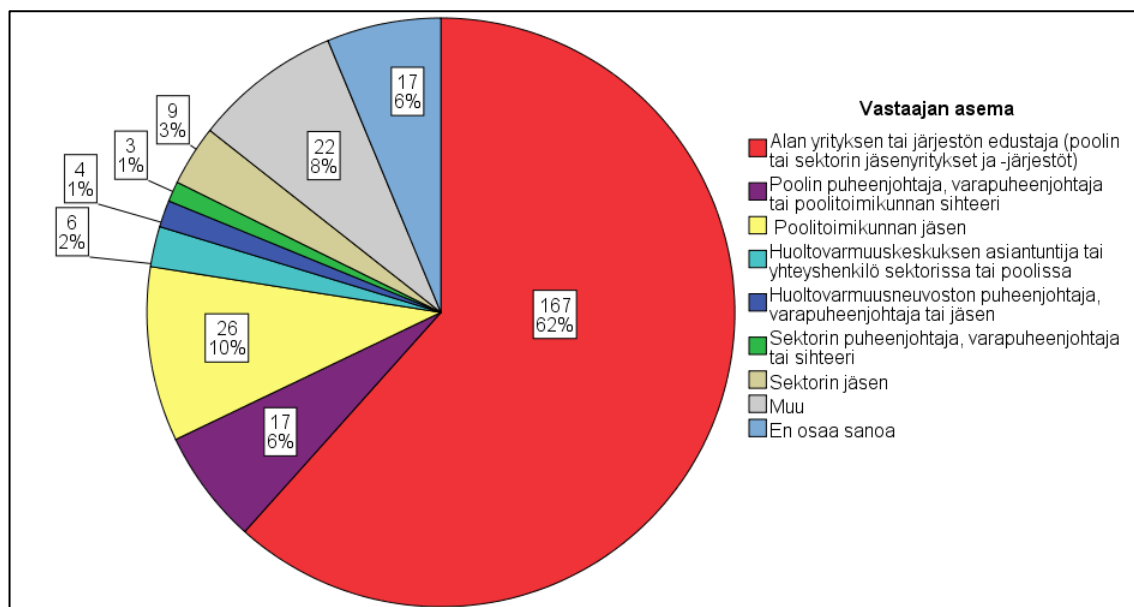
Vastaajan asema	Vastaanottajia	Vastauksia	Vastausprosentti
Huoltovarmuusneuvoston jäsen ³	15	4	27 %
Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen jäsen	11	7	64 %
Sektorin puheenjohtaja, varapuheenjohtaja, sihteeri tai jäsen	-	12	-
Poolin puheenjohtaja, varapuheenjohtaja tai sihteeri tai poolitoimikunnan jäsen	-	43	-
Yrityksen tai järjestön edustaja (poolin tai sektorin jäsenyritykset ja -järjestöt)	911	167	18 %
Huoltovarmuuskeskuksen asiantuntija tai yhteyshenkilö sektorissa tai poolissa	9	6	67 %
Elinkeinoelämän alueellisen varautumisen yhteistyötoimikunnan edustaja	5	5	100 %
Muu / En osaa sanoa	-	27	-
Yhteensä	1002	271	27 %

¹ Suomen valtion enemmistöomistus – Suomalainen enemmistöomistus, liiketoiminta pääosin Suomessa – Suomalainen enemmistöomistus, liiketoiminta kansainvälistä – Ulkomainen enemmistöomistus, liiketoiminta pääosin Suomessa – Ulkomainen enemmistöomistus, liiketoiminta kansainvälistä

² Huoltovarmuuskeskuksen hallitus, Huoltovarmuuskeskuksen asiantuntijat, ELVAR-toimikunnat

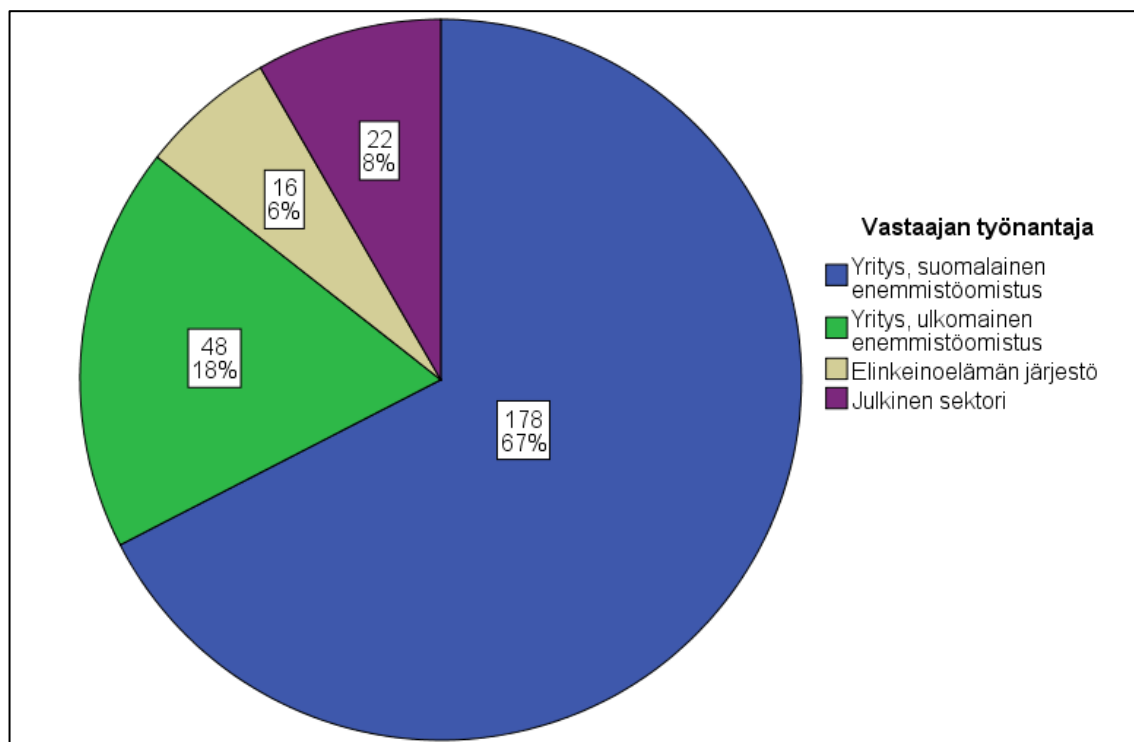
³ Kysely lähetettiin huoltovarmuusneuvoston puheenjohtajalle, varapuheenjohtajalle sekä Puolustusvoimien, Puolustusministeriön, Valtioneuvoston kanslian ja ELY-keskusten edustajille sekä elinkeinoelämän ja **tutkittavien toimialojen** yritysten edustajille huoltovarmuusneuvostossa.

Kuviossa 5.1 ilmenee vastaajien asema huoltovarmuusorganisaatiossa. Alan yrityksen tai järjestön edustajalla tarkoitetaan vastaajaa, joka edustaa jotakin huoltovarmuusorganisaatioon kuuluvaa yritystä, mutta ei ole kuulu poolin tai sektorin toimielimeen. Luokkaan *Muu* (N=22) sisältyvät Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen jäsenet (N=7) ja elinkeinoelämän yhteistyötoimikuntien (ELVAR) jäsenet (N=5).



Kuvio 5.1 Kyselyn vastaajat

Kuviossa 5.2 on esitetty vastaajat työnantajan mukaisesti luokiteltuna:



Kuvio 5.2. Vastaajan työnantaja. Lukumäärät ja prosenttiosuudet

Valtaosa kyselyn vastaajista oli yritysten palveluksessa. Yrityksiä ja elinkeinoelämän järjestöjä edusti yhteensä 242 vastaajaa (85%) ja julkista sektoria 22 vastaajaa (14%). Vastaukset *Muu* (N=7; 1%) on poistettu kuviosta. Julkisen sektorin vastaajien vähäinen määrä suhteessa elinkeinoelämän vastaajien määrään tulee huomioida elinkeinoelämän ja julkisen sektorin välisten erojen tulkinnassa.

5.3 Huoltovarmuuden turvaamisen tavoitteet

"Uskon, että ne [tavoitteet] on hyvinkin yhteneväiset. Eli ymmärretään, että tällä työllä on laaja tuki ja ymmärrys ja sitä kautta ne tavoitteetkin. On selvää, että jokaisella sektorilla tai poolilla voi olla alasta riippuen yksityiskohtaisia omia tavoitteitaan, mutta ne eivät välttämättä ole ristiriidassa kokonaisuuden kanssa. Ne ehkä täydentää eri voimakkuudella, mutta yhteinen tavoite on kyllä aika selvä." -Haastateltava-

"Varmasti on yhteinen tavoite tällä organisaatiolla. En usko, että tavoitteesta ja sen selkeydestä on kellään epäselvyyttä. [...] On toki [ristiriidassa olevia tavoitteita], niin kuin kaikilla hallinnonaloilla kaikissa politiikkatoimissa on tavoitteita, jotka lähtevät omista lähtökohdista. Yhteensovittaminen on hallinnon ja politiikan arkipäivää. Sama huoltovarmuusasioissa eli vaikka se yhteinen iso tavoite on selkeä ja yhteinen, maan huoltovarmuus, niin millä tavalla esimerkiksi huoltovarmuuden käytössä olevat resurssit jaetaan minkäkin toimintojen osaksi, totta kai niissä tulee erilaisia intressejä." -Haastateltava-

Edellä olevat lainaukset ovat otteita haastatteluista, joissa kahdelta huoltovarmuusorganisaation ohjauksessa keskeisessä asemassa toimivalta henkilöltä kysyttiin näkemyksiä huoltovarmuusorganisaation yhteisistä tavoitteista. Kyselyssä vastaajien käsityksiä huoltovarmuuden turvaamiseksi asetetuista tavoitteista selvitettiin kolmella kysymyksellä. Tulokset on esitetty taulukossa 5.2:

Taulukko 5.2 Vastaajien käsitykset huoltovarmuusorganisaation tavoitteista

Huoltovarmuuden tavoitteet ja huoltovarmuusorganisaation päämäärä				
Elinkeinoelämä - Julkinen sektori		Yleiset tavoitteet selkeitä	Toimialakohtaiset tavoitteet selkeitä	Huoltovarmuusorganisaatiolla yhteinen päämäärä
Elinkeinoelämä	Keskiarvo	1,9	2,0	2,0
	N	230	225	222
Julkinen sektori	Keskiarvo	1,7	1,8	2,0
	N	22	21	22
Kaikki	Keskiarvo	1,9	2,0	2,0
	N	252	246	244
Toimiala				
Huoltovarmuuden yleinen ohjaus	Keskiarvo	1,7	1,7	2,0
	N	11	10	11
Energiahuolto	Keskiarvo	1,8	1,8	1,8
	N	70	70	69
Logistiikka	Keskiarvo	1,9	2,0	2,1
	N	55	54	53
Kriittinen teollisuustuotanto	Keskiarvo	2,0	2,3	2,1
	N	105	102	100
Kaikki	Keskiarvo	1,9	2,0	2,0
	N	241	236	233
Sektorit - Poolit - Yritykset				
Sektorit	Keskiarvo	1,8	2,0	1,8
	N	12	12	12
Poolit	Keskiarvo	1,7	2,0	1,9
	N	43	42	43
Yritykset	Keskiarvo	2,0	2,0	2,1
	N	163	161	156
Kaikki	Keskiarvo	1,9	2,0	2,0
	N	218	215	211
1=Täysin samaa mieltä / 2=Jokseenkin samaa mieltä / 3=Jokseenkin eri mieltä / 4=Täysin eri mieltä (5=En osaa sanoa poistettu analyysistä)				

Huoltovarmuuden turvaamista ohjaavasta yhteisestä päämäärästä sekä huoltovarmuuden yleisistä tavoitteista näyttää vallitsevan varsin laaja yhteisymmärrys. Käsityksissä ei esiinny merkittävää vaihtelua elinkeinoelämän ja julkisen sektorin välillä, toimialojen välillä tai vastaajan aseman perusteella.

Käsityksissä huoltovarmuuden tavoitteiden selkeydestä esiintyy vaihtelua toimialoittain. Selkeimpinä toimialakohtaisia tavoitteita pidetään energiahuollon

toimialalla (keskiarvo 1,8). Kriittisen teollisuustuotannon toimialalla tavoitteita ei koeta yhtä selkeiksi (keskiarvo 2,3). Logistiikan toimiala sijoittuu näiden väliin (keskiarvo 2,0).

Taulukossa 5.3 on esitetty toimialakohtaisia tavoitteita koskevien käsitysten jakauma toimialoittain:

Taulukko 5.3 Vastaajien käsitykset toimialakohtaisten tavoitteiden selkeydestä. Vastausten jakauma toimialoittain

Huoltovarmuuden turvaamisen tavoitteet toimialallasi on selkeästi asetettu						
Toimiala		Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	Yhteensä
Huoltovarmuuden yleinen ohjaus	Lukumäärä	4	5	1	0	10
	% toimialan vastauksista	40 %	50 %	10 %	0 %	100 %
Energiahuolto	Lukumäärä	23	42	4	1	70
	% toimialan vastauksista	33 %	60 %	6 %	1 %	100 %
Logistiikka	Lukumäärä	12	29	12	1	54
	% toimialan vastauksista	22 %	54 %	22 %	2 %	100 %
Kriittinen teollisuustuotanto	Lukumäärä	12	57	27	6	102
	% toimialan vastauksista	12 %	56 %	26 %	6 %	100 %
Kaikki	Lukumäärä	51	133	44	8	236
	% toimialan vastauksista	22 %	56 %	19 %	3 %	100 %

Energiahuollon toimialalla toimialakohtaisia tavoitteita pidetään selkeinä. Peräti 93% vastaajista on väitteen ”Huoltovarmuuden turvaamisen tavoitteet toimialallasi on selkeästi asetettu” kanssa täysin samaa mieltä tai jokseenkin samaa mieltä. **Logistiikan ja kriittisen teollisuustuotannon toimialoilla tavoitteita ei pidetä yhtä selkeinä.**

Logistiikan toimialan vastaajista noin neljäsosa (24%) ja kriittisen teollisuustuotannon toimialan vastaajista lähes kolmasosa (32%) on väitteen kanssa jokseenkin eri mieltä tai täysin eri mieltä.

Seuraavat kyselyn avoimet vastaukset havainnollistavat kriittisen teollisuustuotannon toimialalla koettua epäselvyyttä tavoitteista (kolme eri vastaajaa):

"Toivottu tehtävä olisi jo vähitellen saatava selville: ei riitä, että olemme olemassa... Mitä meiltä odotetaan? [Puolustusvoimat], Huoltovarmuuskeskus, [Yritys]?" -Teollisuuden toimialan yritystä edustava kyselyn vastaaja-

"Kuin joku vaivautuisi määrittämään mitä meiltä odotetaan kriisitilanteessa niin voisi siihen ehkä tehdä jotain suunnitelmia, nyt tätä tietoa ei saa millään" -Teollisuuden toimialan yritystä edustava kyselyn vastaaja-

"Olen nyt hoitanut [tehtäviä] [X] vuotta. En tänä aikana ole saanut tietoa meille asetetuista tavoitteista." -Teollisuuden toimialan yritystä edustava kyselyn vastaaja-

5.4 Huoltovarmuusorganisaation toimijat ja tehtävät

Huoltovarmuusorganisaatiolle ja sen eri toimijoille on säädöksissä määritelty lukuisia tehtäviä. Analyysia varten listattiin säädöskohdat, joissa on määritelty:

- huoltovarmuusorganisaatioon kuuluva **toimija** (alaorganisaatio, toimielin)
- **tehtävä tai toimenpide**, joka liittyy huoltovarmuusorganisaation toimintaan tai huoltovarmuuden turvaamiseen.

Listaukseen sisällytettiin molemmat edellä mainitut ehdot täyttävät tehtävät seuraavista säädöksistä:

- Laki huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992)
- Valtioneuvoston asetus Huoltovarmuuskeskuksesta (455/2008)
- Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (857/2013)

Listaukseen **ei** ole sisällytetty toimijoiden sisäiseen hallintoon liittyviä tehtäviä tai tavoitteita, joissa varsinaista tehtävää tai toimenpidettä ei ole määritelty eikä toimialakohtaisia tehtäviä. Tehtävät on esitetty taulukossa 5.4 (seuraava sivu):

Taulukko 5.4 Huoltovarmuusorganisaation toimijoille määritellyt tehtävät (järjestetty säädöksen mukaan)

Toimija	Tiivistelmä tehtävästä	Säädösperusta	Luokka
Huoltovarmuuskeskus	kehittää julkishallinnon ja elinkeinoelämän yhteistoimintaa	L 1390/1992, 6 §	YHTEISTYÖ
Huoltovarmuuskeskus	varmistaa huoltovarmuuden kannalta elintärkeiden teknisten järjestelmien toimivuus	L 1390/1992, 6 §	VARAUTUMINEN
Huoltovarmuuskeskus	turvata välttämätön tuotanto	L 1390/1992, 6 §	VARAUTUMINEN
Huoltovarmuuskeskus	hoitaa velvoite- ja turvavarastointia	L 1390/1992, 6 §	VARAUTUMINEN
Huoltovarmuuskeskus	ylläpitää valtion varmuusvarastoja	L 1390/1992, 6 §	VARAUTUMINEN
Huoltovarmuuskeskuksen hallitus	ohjata sektoreiden ja poolien toimintaa	L 1390/1992, 8 §	JOHTAMINEN
Huoltovarmuuskeskuksen hallitus	nimittää sektorien jäsenet	L 1390/1992, 8 § ja 8d §	JOHTAMINEN
Huoltovarmuuskeskuksen hallitus	hyväksyy poolisopimukset	L 1390/1992, 8 §	JOHTAMINEN
Huoltovarmuusneuvosto	ylläpitää ja kehittää yhteyksiä yhteistyötahoihin	L 1390/1992, 8c §	YHTEISTYÖ
Huoltovarmuusneuvosto	seurata huoltovarmuuden tilaa ja kehitystä	L 1390/1992, 8c §	TILANNEKUVA
Huoltovarmuusneuvosto	esittää toimenpiteitä	L 1390/1992, 8c §	ARVIOINTI JA KEHITTÄMINEN
Sektorit	arvioida huoltovarmuuden tilaa	L 1390/1992, 8d §	TILANNEKUVA
Sektorit	edistää viranomaisten ja elinkeinoelämän välistä yhteistyötä	L 1390/1992, 8d §	YHTEISTYÖ
Poolit	huolehtia toimiala- ja toimipaikkakohtaisesta varautumisesta	L 1390/1992, 8d §	VARAUTUMINEN
Huoltovarmuuskeskus	edistää, seurata ja soviittaa yhteen viranomaisten valmiutta ohjata talouselämää poikkeusoloissa	Vna 455/2008, 1 §	JOHTAMINEN
Huoltovarmuuskeskus	edistää toimiala- ja toimipaikkakohtaista valmiussuunnittelua ja varautumista	Vna 455/2008, 1 §	JOHTAMINEN
Huoltovarmuuskeskus	koota tietoa sekä teettää ja julkaista tutkimuksia ja selvityksiä	Vna 455/2008, 1 §	TILANNEKUVA
Huoltovarmuuskeskus	huolehtia tiedottamisesta ja koulutuksen järjestämisestä	Vna 455/2008, 1 §	JOHTAMINEN
Huoltovarmuuskeskus	seurata alan kansainvälistä kehitystä ja pitää yhteyttä viranomaisiin ja laitoksiin	Vna 455/2008, 1 §	TILANNEKUVA
Huoltovarmuuskeskus	hoitaa valtion varmuusvarastointi (suunnittelu, rakennuttaminen, kauppatoimet, hallinto, varastojen hoito ja valvonta)	Vna 455/2008, 1 §	VARAUTUMINEN
Huoltovarmuuskeskus	edistää turvavarastointia ja tehdä valtion puolesta turvavarastolain mukaiset sopimukset	Vna 455/2008, 1 §	VARAUTUMINEN
Huoltovarmuuskeskus	hoitaa polttoturpeen turvavarastoinnin hallintotehtävät ja valvoo lain noudattamista	Vna 455/2008, 1 §	VARAUTUMINEN
Huoltovarmuuskeskus	hoitaa tuontipolttolaitteiden velvoitevarastoinnin hallintotehtävät ja valvoo lain noudattamista	Vna 455/2008, 1 §	VARAUTUMINEN
Huoltovarmuuskeskus	hoitaa lääkkeiden velvoitevarastoinnin korvauksen maksamisen ja korvausten edellytysten valvonnan	Vna 455/2008, 1 §	VARAUTUMINEN
Huoltovarmuuskeskus	toteuttaa kansainvälisten sopimusten edellyttämät tehtävät laitoksen toimialalla	Vna 455/2008, 1 §	VARAUTUMINEN
Huoltovarmuuskeskus	toteuttaa EU:n lainsäädännön edellyttämät hallintotehtävät	Vna 455/2008, 1 §	VARAUTUMINEN
Huoltovarmuusneuvosto	ylläpitää yksityisen sektorin valmiutta yhteistyöhön	Vna 455/2008, 5 §	YHTEISTYÖ
Huoltovarmuusneuvosto	analysoida huoltovarmuuden uhkia ja edistää tutkimusta	Vna 455/2008, 5 §	TILANNEKUVA
Huoltovarmuusneuvosto	tehdä aloitteita ja edistää mielipiteenvaihtoa	Vna 455/2008, 5 §	YHTEISTYÖ
Huoltovarmuusneuvosto	tehdä aloitteita lainsäädännön kehittämiseksi	Vna 455/2008, 5 §	ARVIOINTI JA KEHITTÄMINEN
Huoltovarmuusneuvosto	arvioida resurssien riittävyyttä ja tarkoituksenmukaisuutta	Vna 455/2008, 5 §	ARVIOINTI JA KEHITTÄMINEN

Huoltovarmuusneuvosto	arvioida sektori- ja poolikentän kattavuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä toiminnan tuloksellisuutta	Vna 455/2008, 5 §	ARVIOINTI JA KEHITTÄMINEN
Huoltovarmuusorganisaatio	käynnistää ja yhteensovittaa yhteistyötä edellyttävät toimenpiteet ja järjestelyt	Vnp 857/2013, 1	YHTEISTYÖ
Huoltovarmuuskeskus	suunnitella ja hoitaa operatiivista toimintaa huoltovarmuuden ylläpitämiseen ja kehittämiseen liittyen	Vnp 857/2013, 1	VARAUTUMINEN
Huoltovarmuuskeskus	tukea poolien ja sektorien toimintaa	Vnp 857/2013, 1	JOHTAMINEN
Huoltovarmuuskeskus	kokoaa ja ylläpitää tietoa (tuotanto, palvelut, infra; uhkat, riippuvuudet, muutokset; yhteistyössä)	Vnp 857/2013, 2.1	TILANNEKUVA
Huoltovarmuusorganisaatio	kehittää toimintaympäristön analysointia, ymmärtämistä ja riskien hallitsemista	Vnp 857/2013, 2.1	TILANNEKUVA
Huoltovarmuusorganisaatio	edistää organisaatioiden jatkuvuudenhallintaa	Vnp 857/2013, 2.1	JOHTAMINEN
Huoltovarmuusorganisaatio	edistää kykyä tunnistaa riippuvuudet, riskit ja muutokset	Vnp 857/2013, 2.1	TILANNEKUVA
Huoltovarmuuskeskus	tukee toimintaa tarvittavilla työkaluilla (selvitykset, ohjeistukset, koulutus; yhteistyössä HVO)	Vnp 857/2013, 2.1	JOHTAMINEN
Huoltovarmuusorganisaatio	kehittää ja edistää sopimuskäytäntöjä	Vnp 857/2013, 2.1	YHTEISTYÖ
Huoltovarmuuskeskus	kehittää menettelyitä saatavuuden varmistamiseksi (kriittiset materiaalit, tuotteet, komponentit ja toiminnot)	Vnp 857/2013, 2.1	VARAUTUMINEN
Työ- ja elinkeinoministeriö	seuraa ja arvioi omistusrakenteiden vaikutuksia; seuraa ja vahvistaa ulkomaiset yritysostot	Vnp 857/2013, 2.1; L 172/2012	TILANNEKUVA
Työ- ja elinkeinoministeriö	huoltovarmuuden kehittäminen ja varautumistoimien yhteensovittaminen	Vnp 857/2013, 1	JOHTAMINEN
Huoltovarmuuskeskus	arvioi omistusrakenteiden vaikutuksia (lausunnot TEM:lle)	Vnp 857/2013, 2.1	TILANNEKUVA
Huoltovarmuuskeskus	ylläpitää ja kehittää toimijoiden yhteistyötä	Vnp 857/2013, 2.1	YHTEISTYÖ
Huoltovarmuudesta vastaavat viranomaiset	ylläpitää ja kehittää alueellista ja paikallista yhteistyötä ja tilannetietoisuutta	Vnp 857/2013, 2.2	YHTEISTYÖ
Huoltovarmuusorganisaatio	kehittää alueellista ja paikallista koulutus- ja harjoitustoimintaa	Vnp 857/2013, 2.2	VARAUTUMINEN
Huoltovarmuusorganisaatio	kehittää alueellisia varmistusjärjestelyjä	Vnp 857/2013, 2.2	VARAUTUMINEN

Huoltovarmuusorganisaation toimintaan ja huoltovarmuuden turvaamisen yleiseen ohjaukseen liittyviä tehtäviä on määritelty 49 kappaletta. Laissa huoltovarmuuden turvaamisesta tehtäviä on määritelty 14 kappaletta, Valtioneuvoston asetuksessa Huoltovarmuuskeskuksesta 18 ja Valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista 17. *Huoltovarmuuskeskukselle* osoitettuja tehtäviä on 24 kappaletta, *Huoltovarmuuskeskuksen hallitukselle* kolme (3), *Huoltovarmuusneuvostolle* yhdeksän (9), *huoltovarmuusorganisaatiolle* seitsemän (7), *'huoltovarmuudesta vastaaville viranomaisille'* yksi (1), *sektoreille* kaksi (2), *pooleille* yksi (1), *työ- ja elinkeinoministeriölle* kaksi (2). Tehtävät luokiteltiin viiteen luokkaan: *arviointi ja kehittäminen* (4), *johtaminen* (10), *tilannekuva* (10), *varautuminen* (16), *yhteistyö* (9).

Arviointiin ja kehittämiseen luokiteltiin tehtävät, joiden sisältö liittyy toiminnan arviointiin, aloitteiden tekemiseen tai toimenpiteiden esittämiseen esityksiin. Nämä tehtävät on säädöksissä osoitettu huoltovarmuusneuvostolle. Arvioinnin ja kehittämisen osalta tehtävät ja niiden jako vaikuttavat selkeiltä.

Johtamiseen luokiteltiin säädöskohdat, joissa toimijan tehtäväksi on määritelty muun muassa *ohjaaminen, yhteensovittaminen, nimittäminen, tukeminen, edistäminen* tai muu vastaava toiminto. Tällaiset tehtävät jakautuvat työ- ja elinkeinoministeriön, Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen ja Huoltovarmuuskeskuksen välillä. Valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista (857/2013) *huoltovarmuusorganisaatiolle* on yleisesti määritelty tehtäväksi ”*edistää organisaatioiden jatkuvuudenhallintaa*”. Tehtävän määrittely on epätasällinen toimijan ja tehtävän sisällön osalta.

Tilannekuvaan luokiteltiin tehtävät, jotka liittyvät huoltovarmuuden tilan ja kehityksen seurantaan sekä tiedon kokoamiseen ja ylläpitoon. Tilannekuvaan liittyvät tehtävät jakautuvat huoltovarmuusneuvoston, Huoltovarmuuskeskuksen, sektorien sekä työ- ja elinkeinoministeriön välillä. Lisäksi *huoltovarmuusorganisaatiolle* yleisesti on määritelty tilannekuvan luomiseen ja analysointiin liittyviä tehtäviä.

Varautumiseen luokiteltiin käytännön tehtävät, jotka liittyvät varautumistoimenpiteiden toteuttamiseen tai kehittämiseen. Säädöksissä määritellyt tehtävät on osoitettu pääsääntöisesti Huoltovarmuuskeskukselle ja ne liittyvät suurilta osin turva-, velvoite- ja varmuusvarastoinnin hoitamiseen ja hallinnointiin. Laissa huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992) *poolien* tehtäväksi on määritelty hyvin laveasti ”*huolehtia toimiala- ja toimipaikkakohtaisesta varautumisesta*”. Valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista (857/2013) *huoltovarmuusorganisaatiolle* on määritelty tehtäväksi alueellisten varmistusjärjestelyjen sekä alueellisen ja paikallisen koulutus- ja harjoitustoiminnan kehittäminen. Viimeksi mainitut tehtävät ovat säädöksissä melko epätasällisesti määriteltäviä.

Yhteistyöhön luokiteltiin tehtävät, jotka liittyvät yhteistyön edistämiseen, kehittämiseen ja ylläpitämiseen toimijoiden välillä. Tehtävät jakautuvat huoltovarmuusneuvoston, Huoltovarmuuskeskuksen, sektoreiden sekä ”huoltovarmuudesta vastaavien viranomaisten” kesken.

Kyselyssä vastaajien käsityksiä huoltovarmuusorganisaation toimijoista ja niille asetuista tehtävistä selvitettiin viidellä kysymyksellä. Tulokset on esitetty taulukossa 5.5:

Taulukko 5.5 Vastaajien käsitykset huoltovarmuusorganisaation tehtävistä ja toimijoista

Tehtävät ja toimijat						
Elinkeinoelämä - Julkinen sektori		Tehtävien jako selkeä	Tehtävien sisältö selkeä	Olennaiset toimijat mukana päätöksen-teossa	Olennaiset toimijat mukana toimeen-panossa	Sektori- ja poolikenttä tarkoituksen-mukainen
Elinkeinoelämä	Keskiarvo	2,3	2,3	2,1	2,2	2,0
	N	216	217	191	192	205
Julkinen sektori	Keskiarvo	2,2	2,3	2,2	2,2	2,1
	N	22	21	21	21	22
Kaikki	Keskiarvo	2,3	2,3	2,2	2,2	2,0
	N	238	238	212	213	227
Toimiala						
Huoltovarmuuden yleinen ohjaus	Keskiarvo	2,2	2,3	1,8	1,9	2,1
	N	11	11	11	10	10
Energiahuolto	Keskiarvo	2,2	2,2	2,0	2,0	1,9
	N	66	64	64	67	64
Logistiikka	Keskiarvo	2,4	2,4	2,4	2,4	2,1
	N	53	53	50	49	51
Kriittinen teollisuustuotanto	Keskiarvo	2,3	2,4	2,2	2,3	2,0
	N	96	97	78	76	91
Kaikki	Keskiarvo	2,3	2,3	2,2	2,2	2,0
	N	226	225	203	202	216
Sektorit - Poolit - Yritykset						
Sektorit	Keskiarvo	2,4	2,5	2,5	2,6	2,1
	N	11	11	12	12	11
Poolit	Keskiarvo	2,1	2,2	2,0	2,2	1,9
	N	43	43	40	39	41
Yritykset	Keskiarvo	2,4	2,4	2,2	2,2	2,0
	N	154	152	131	132	145
Kaikki	Keskiarvo	2,3	2,3	2,2	2,2	2,0
	N	208	206	183	183	197
1=Täysin samaa mieltä / 2=Jokseenkin samaa mieltä / 3=Jokseenkin eri mieltä / 4=Täysin eri mieltä / (5=En osaa sanoa poistettu analyysistä)						

Käsityksissä huoltovarmuusorganisaation tehtävistä ja toimijoista ei ole merkittävää eroa elinkeinoelämän ja julkisen sektorin välillä, toimialojen välillä tai aseman perusteella. Tehtävien jakoa ja tehtävien sisältöä pidetään varsin selkeinä (keskiarvot

2,3). Samoin koetaan, että olennaiset toimijat ovat mukana päätöksenteossa ja toimeenpanossa (2,2). Sektori- ja poolikentän rakennetta pidetään myös tarkoituksenmukaisena (2,0). Huomionarvoista on, että sektoreita edustavien vastaajien käsitykset tehtävistä ja toimijoiden osallistumisesta ovat heikompia kuin pooleja edustavien vastaajien (ks. esimerkiksi *Olennaiset toimijat mukana päätöksenteossa*: sektorien keskiarvo 2,5 ja poolien keskiarvo 2,0.)

5.5 Toimintaedellytykset

Käsityksiä toimijoiden toimintaedellytyksistä huoltovarmuusorganisaatiossa selvitettiin viidellä kysymyksellä. Taulukossa 5.6 on esitetty vastaajien näkemykset edustamansa toimijan ja koko huoltovarmuusorganisaation toimintaedellytyksistä.

Taulukko 5.6 Vastaajien käsitykset toimintaedellytyksistä

Toimintaedellytykset										
Elinkeinoelämä – Julkinen sektori		Pysty toimimaan itsenäisesti	Toimijat riippuvaisia toisistaan	Toimijoiden välillä hyvä luottamus	Tiedonsaantioikeus riittävä	Riittävästi tietoa	Riittävästi henkilöresursseja	Riittävästi osaamista	Riittävästi rahoitusta	Riittävästi kykyä vaikuttaa
Elinkeinoelämä	Keskiarvo	2,1	1,8	1,8	2,3	2,2	2,3	2,0	2,3	2,4
	N	218	222	203	187	236	227	230	217	220
Julkinen sektori	Keskiarvo	1,9	1,5	1,9	1,9	1,8	2,2	1,9	2,0	2,0
	N	22	22	21	20	22	22	22	21	22
Kaikki	Keskiarvo	2,1	1,8	1,8	2,3	2,2	2,3	2,0	2,3	2,3
	N	240	244	224	207	258	249	252	238	242
Toimialat										
Huoltovarmuuden yleinen ohjaus	Keskiarvo	2,1	1,4	1,9	1,8	1,6	1,9	1,6	2,0	2,0
	N	10	11	11	9	11	10	11	10	11
Energiahuolto	Keskiarvo	2,1	1,7	1,7	2,1	1,8	2,3	1,9	2,1	2,3
	N	68	68	68	59	70	71	71	68	69
Logistiikka	Keskiarvo	2,2	1,9	1,9	2,3	2,3	2,4	2,0	2,4	2,4
	N	52	52	48	47	56	52	55	51	53
Kriittinen teollisuustuotanto	Keskiarvo	2,1	1,9	1,8	2,4	2,3	2,4	2,1	2,4	2,4
	N	99	102	89	84	109	106	104	99	99
Kaikki	Keskiarvo	2,1	1,8	1,8	2,3	2,2	2,4	2,0	2,3	2,3
	N	229	233	216	199	246	239	241	228	232
Sektorit - Poolit - Yritykset										
Sektorit	Keskiarvo	1,9	1,6	1,7	2,3	2,3	2,8	2,1	2,6	2,3

	N	11	11	11	12	12	12	12	12	12
Poolit	Keskiarvo	2,0	1,7	1,8	2,3	1,8	2,2	1,8	2,1	2,2
	N	43	43	43	40	43	43	43	42	43
Yritykset	Keskiarvo	2,1	1,9	1,8	2,3	2,2	2,3	2,0	2,3	2,4
	N	156	162	141	129	165	161	163	154	154
Kaikki	Keskiarvo	2,1	1,9	1,8	2,3	2,1	2,3	2,0	2,3	2,3
	N	210	216	195	181	220	216	218	208	209
1=Täysin samaa mieltä / 2=Jokseenkin samaa mieltä / 3=Jokseenkin eri mieltä / 4=Täysin eri mieltä / (5=En osaa sanoa poistettu analyysistä)										

Huoltovarmuusorganisaation toimijat ovat riippuvaisia toisistaan ja toimijoiden välillä vallitsee hyvä luottamus. Vastaajat ovat samaa mieltä väitteen *Saavuttaakseen asetetut tavoitteet, edustamasi huoltovarmuusorganisaation toimija on riippuvainen muista huoltovarmuusorganisaation toimijoista* (keskiarvo 1,8) ja väitteen *Huoltovarmuusorganisaation toimijoiden välillä on hyvä luottamus* (1,8) kanssa. Kokonaisuutena vastauksissa ei ole suuria eroja julkisen sektorin ja elinkeinoelämän välillä, toimialojen välillä tai sektorien, poolien ja yritysten välillä. Käytettävissä olevan tiedon riittävyys koetaan heikommaksi logistiikan ja kriittisen teollisuustuotannon toimialoilla (keskiarvot 2,3) kuin energiahuollon toimialalla (1,8).

5.6 Yhteistyö huoltovarmuusorganisaatiossa

"Tämä on toiminto ja kokonaisuus, joka on äärimmäisen riippuvainen toisistaan ja ulkoisista olosuhteista. Kyllä tämän organisaation voima on siinä, että se pystyy toimimaan keskenään hyvin yhteen. Silloin kun se pystyy yhteen sovittamaan tavoitteensa ja intressinsä, niin se pystyy myös saavuttamaan tavoitteet ja on päätöksentekokykyinen. Itsenäisyys ja päätöksentekokyky syntyvät siitä, että pystyy olemaan hyvässä yhteistyössä ja on hyvät neuvottelusuhteet toimijoiden kesken." -Haastateltava-

"Koko rakennelma, koko huoltovarmuusorganisaatio on rakennettu Public-Private-Partnershipin varaan. Eli tämä on laaja yhteiskunnallinen tehtävä, jossa huoltovarmuusorganisaation tehtävä on koordinoita ja johtaa, mutta yksin ei pärjää. Yksi keskeinen partneri on koko elinkeinoelämä. Ilman sitä tästä yhteistyötä ei tule mitään. Sitten on muut kumppanit; turvallisuusviranomaiset, ministeriöt. Tämä on mitä suurimassa määrin verkosto, joka ulottuu merkittävästi puhtaasti huoltovarmuusorganisaation ulkopuolelle myös." -Haastateltava-

Kyselyssä huoltovarmuusorganisaatiossa tapahtuvaa yhteistyötä selvitettiin yhteensä seitsemällä kysymyksellä. Tässä analyysissä on esitetty kolmen yhteistyön toimivuutta selvittäneen kysymyksen tulokset. Tarkastelun tulokset on esitetty taulukossa 5.7 (seuraava sivu).

Taulukko 5.7 Vastaajien käsitykset yhteistyön toimivuudesta

Miten yhteistyö huoltovarmuusasioissa toimii:				
Elinkeinoelämä – Julkinen sektori		toimialan, sektorin tai poolin sisällä	toimialojen, sektorien tai poolien välillä	elinkeinoelämän ja julkisen sektorin välillä
Elinkeinoelämä	Keskiarvo	2,5	2,9	2,7
	N	192	136	169
Julkinen sektori	Keskiarvo	2,2	2,8	2,5
	N	22	18	21
Kaikki	Keskiarvo	2,5	2,9	2,7
	N	214	154	190
Toimiala				
Huoltovarmuuden yleinen ohjaus	Keskiarvo	2,0	2,7	2,2
	N	10	7	9
Energiahuolto	Keskiarvo	2,4	2,7	2,6
	N	67	53	59
Logistiikka	Keskiarvo	2,4	2,8	2,8
	N	47	31	41
Kriittinen teollisuustuotanto	Keskiarvo	2,7	3,1	2,9
	N	81	55	68
Kaikki	Keskiarvo	2,5	2,9	2,7
	N	205	146	177
Sektorit - Poolit - Yritykset				
Sektorit	Keskiarvo	2,6	2,9	2,8
	N	11	7	10
Poolit	Keskiarvo	2,0	2,6	2,5
	N	42	33	39
Yritykset	Keskiarvo	2,6	3,0	2,8
	N	135	94	116
Kaikki	Keskiarvo	2,5	2,9	2,7
	N	188	134	165
1=Erittäin hyvin / 2=Hyvin / 3=Kohtuullisesti / 4=Huonosti / 5=Erittäin huonosti. (6=En osaa sanoa poistettu analyysistä)				

Kokonaisuutena huoltovarmuusorganisaation yhteistyön koetaan toimivan

kohtuullisesti. Yhteistyön koetaan toimivan jonkin verran paremmin toimialan, sektorin tai poolin **sisällä** (keskiarvo 2,5) kuin toimialojen, sektorien tai poolien **välillä** (keskiarvo 2,9). Elinkeinoelämän ja julkisen sektorin vastaajien käsityksissä yhteistyön toimivuudesta elinkeinoelämän ja julkisen sektorin välillä ei ole merkittävää eroa. Toimialoittain ja vastausten keskiarvolla mitattuna elinkeinoelämän ja julkisen sektorin välisen yhteistyön koetaan toimivan kohtuullisesti (keskiarvo 2,7) eikä siinä ole suuria

eroja toimialoittain. Vastausten jakaumissa on kuitenkin havaittavissa eroja toimialoittain (taulukko 5.8):

Taulukko 5.8 Elinkeinoelämän ja julkisen sektorin välisen yhteistyön toimivuus. Vastausten jakaumat toimialoittain

Miten yhteistyö huoltovarmuusasioissa toimii julkisen sektorin ja elinkeinoelämän välillä toimialallasi?		Toimiala				
		Huolto- varmuuden yleinen ohjaus	Energia- huolto	Logistiikka	Kriittinen teollisuustuotanto	Kaikki
Erittäin hyvin	Lukumäärä	1	4	0	2	7
	% toimialan vastauksista	11%	7%	0%	3%	4%
Hyvin	Lukumäärä	5	19	19	21	64
	% toimialan vastauksista	56%	32%	46%	31%	36%
Kohtuullisesti	Lukumäärä	3	35	15	30	83
	% toimialan vastauksista	33%	59%	37%	44%	47%
Huonosti	Lukumäärä	0	1	5	13	19
	% toimialan vastauksista	0%	2%	12%	19%	11%
Erittäin huonosti	Lukumäärä	0	0	2	2	4
	% toimialan vastauksista	0%	0%	5%	3%	2%
Yhteensä	Lukumäärä	9	59	41	68	177
	% toimialan vastauksista	100%	100%	100%	100%	100%
	% vastauksista	5%	33%	23%	38%	100%

Kokonaisuutena vastaukset painottuvat vahvasti luokkiin *Hyvin* ja *Kohtuullisesti* (yhteensä 83 % kaikista vastauksista). Huomionarvoista on, että kriittisen teollisuustuotannon toimialan vastaajista lähes viidesosan (19%) mukaan yhteistyö elinkeinoelämän ja julkisen sektorin välillä toimii huonosti.

Poolien edustajien käsityksen mukaan toimialan, sektorin tai poolin sisäinen yhteistyö toimii huomattavasti paremmin kuin sektorien tai yritysten edustajien mukaan. Pooleja edustavien vastaajien keskiarvo on 2,0, kun taas sektoreita ja yksittäisiä yrityksiä edustavien vastaajien keskiarvo on 2,6 (taulukko 5.7). Ero

todennäköisesti heijastaa poolien edustajien (esimerkiksi poolisihteerit) aktiivisempaa osallistumista huoltovarmuusorganisaation toimintaan sekä poolien luonnetta käytännön työhön painottuvina, operatiivisesta varautumisesta vastaavina toimieliminä.

Toimialojen, sektorien ja poolien *välisen* yhteistyön toimivuudessa edellä mainittu ero pienenee huomattavasti. Poolitoimikuntien roolia havainnollistaa oheinen kyselyn avoin vastaus:

"Jatkuva/lähes päivittäinen yhteydenpito poolitoimistoon/poolisihteeriin, sektoriin vastaavasti astetta lievemmin. Poolisihteeri on toiminnan keskeisin "moottori" ja heidän valintaansa/osaamisprofiiliin tulee kiinnittää erityistä huomiota." -Julkisen sektorin vastaaja, avoin vastaus kyselyssä-

Huoltovarmuusorganisaation yhteistyö vaikuttaa perustuvan toimiala- ja

poolijakoon. Yhteistyön toimivuutta koskevissa kysymyksissä *En osaa sanoa* - vastauksia oli paljon; kysymyksestä riippuen 19-41% vastauksista. *En osaa sanoa* – vastausten määrä kasvaa huomattavasti kysyttäessä toimialojen, sektoreiden ja poolien *välisen* yhteistyön toimivuutta. Lisäksi vastaajien arvio toimialojen, sektoreiden ja poolien *välisestä* yhteistyöstä on heikompi (2,9) kuin arvio toimialojen, sektoreiden ja poolien *sisäisestä* yhteistyöstä (2,5). Nämä havainnot viittaavat siihen, että huoltovarmuusorganisaation toiminta on toimialan tai poolin mukaan ”siiloutunutta” eikä ainakaan yksittäisten yritysten näkökulmasta eri toimialojen tai poolien välistä yhteistyötä ole paljoakaan.

Taulukossa 5.9 (seuraava sivu) on esitetty vastausten jakauma elinkeinoelämän ja julkisen sektorin edustajien mukaisesti luokiteltuna kysymyksessä, joka koski käsitystä elinkeinoelämän vastuusta suhteessa julkiseen sektoriin huoltovarmuuden turvaamisessa:

Taulukko 5.9 Elinkeinoelämän vastuu suhteessa julkiseen sektoriin huoltovarmuuden turvaamisessa (julkisen sektorin ja elinkeinoelämän käsitykset)

Huoltovarmuuden turvaamisessa elinkeinoelämän vastuu suhteessa julkiseen sektoriin on:				
		Elinkeinoelämä	Julkinen sektori	Kaikki
Liian suuri	Lukumäärä	11	0	11
	% vastauksista	6%	0%	5%
Sopiva	Lukumäärä	150	19	169
	% vastauksista	83%	86%	84%
Liian pieni	Lukumäärä	19	3	22
	% vastauksista	11%	14%	11%
Yhteensä	Lukumäärä	180	22	202
	% vastauksista	100%	100%	100%
Vastausvaihtoehto 'En osaa sanoa' jätetty huomioimatta analyysissä (N=69)				

Elinkeinoelämän vastuu huoltovarmuuden turvaamisesta koetaan sopivaksi.

Valtaosa vastaajista on sitä mieltä, että huoltovarmuuden turvaamisessa elinkeinoelämän vastuu on sopiva (84%). Noin joka kymmenes vastaaja on sitä mieltä, että elinkeinoelämän vastuu on liian pieni (11%). Näissä käsityksissä ei ole suurta eroa elinkeinoelämän ja julkisen sektorin välillä. Joidenkin elinkeinoelämän vastaajien mielestä elinkeinoelämän vastuu on liian suuri (6%), julkisen sektorin vastaajista kukaan ei pidä elinkeinoelämän vastuuta liian suurena.

Taulukossa 5.10 on esitetty vastausten jakauma elinkeinoelämän ja julkisen sektorin edustajien mukaisesti luokiteltuna kysymyksessä, joka koski käsitystä elinkeinoelämän vastuusta suhteessa julkiseen sektoriin huoltovarmuuden turvaamisessa:

Taulukko 5.10 Elinkeinoelämän vastuu suhteessa julkiseen sektoriin huoltovarmuuden turvaamisessa (käsitykset toimialoittain)

Huoltovarmuuden turvaamisessa elinkeinoelämän vastuu suhteessa julkiseen sektoriin on:					
Toimiala		liian suuri	sopiva	liian pieni	Yhteensä
Huoltovarmuuden yleinen ohjaus	Lukumäärä	0	9	2	11
	% toimialan vastauksista	0 %	82 %	18 %	100 %
Energiahuolto	Lukumäärä	7	49	7	63
	% toimialan vastauksista	11 %	78 %	11 %	100 %
Logistiikka	Lukumäärä	1	39	3	43
	% toimialan vastauksista	2 %	91 %	7 %	100 %
Kriittinen teollisuustuotanto	Lukumäärä	2	65	10	77
	% toimialan vastauksista	3 %	84 %	13 %	100 %
Kaikki	Lukumäärä	10	162	22	194
	% toimialan vastauksista	5 %	84 %	11 %	100 %
		100 %	100 %	100 %	100 %

Käsityksissä elinkeinoelämän vastuusta suhteessa julkiseen sektoriin ei ole suuria eroja. Kaikilla toimialoilla valtaosa vastaajista pitää elinkeinoelämän vastuuta sopivana. Energiahuollon toimialalla muita toimialoja suurempi osuus vastaajista (11 %) pitää elinkeinoelämän vastuuta liian suurena.

5.7 Huoltovarmuusorganisaatiossa toimimisen hyödyt

Vastaajien kokemaa hyötyä huoltovarmuusorganisaatiossa toimimisesta selvitettiin kahdella kysymyksellä. Ensimmäisessä kysymyksessä kysyttiin, kuinka tärkeinä vastaajat pitävät tiettyjä huoltovarmuusorganisaatiosta (oletettavasti) saatavia hyötyjä. Toisessa kysyttiin kuinka tärkeinä vastaajat pitävät tiettyjä huoltovarmuusorganisaation kautta saatavia käytännön työkaluja, palveluita ja tukea. Molemmissa kysymyksissä annettiin lisäksi mahdollisuus listata muita vastaajien tärkeinä pitämiään seikkoja.

Tulokset on esitetty taulukossa 5.11 (seuraava sivu):

Yleisesti tärkeimpinä huoltovarmuusorganisaatiosta saatavina hyötyinä pidetään tilannekuvaa (keskiarvo 1,6), verkostoitumista (1,6), oman organisaation jatkuvuudenhallinnan kehittämistä (1,7), huoltovarmuusvelvoitteiden täyttämiseen liittyvää tukea (1,8) sekä resurssien jakamista toimijoiden kesken (2,0). Oman organisaation saamaa etua, esimerkiksi liiketaloudellista hyötyä, pidetään vähemmän tärkeänä (keskiarvo 2,4).

Koetuissa hyödyissä ei ole suuria eroja julkisen sektorin ja elinkeinoelämän välillä eikä sektorien, poolien ja yritysten välillä. Julkisen sektorin vastaajat pitävät tilannekuvaa vielä tärkeämpänä (1,2) kuin elinkeinoelämän vastaajat (1,6). Samoin sektoreita edustavat toimijat pitävät tilannekuvaa tärkeämpänä (1,2) kuin poolien ja yritysten edustajat (1,6).

Myöskään toimialoittain tarkasteluna koetuissa hyödyissä ei ole suuria eroja. Ainoa huomionarvioinen ero on se, että **energiahuollon toimialalla tukea huoltovarmuuden turvaamisen liittyvien velvoitteiden täyttämiseen pidetään hieman tärkeämpänä** (keskiarvo 1,5) verrattuna muihin toimialoihin (kriittinen teollisuustuotanto 2,0; logistiikka 1,9). Vastausten jakauma on esitetty taulukossa 5.12. Energiahuollon toimialan vastaajista puolet pitää tukea erittäin tärkeänä. Osuus on selvästi suurempi kuin muilla toimialoilla:

Taulukko 5.12 Vastaajien käsitykset huoltovarmuuteen liittyvien velvoitteiden hoitamiseen saatavan tuen tärkeydestä. Vastausten jakauma toimialoittain.

Tuki huoltovarmuuteen liittyvien velvoitteiden täyttämiseen						
Toimiala		Erittäin tärkeä	Melko tärkeä	Ei kovin tärkeä	Ei lainkaan tärkeä	Yhteensä
Huoltovarmuuden yleinen ohjaus	Lukumäärä	3	5	0	1	9
	% toimialan vastauksista	33%	56%	0%	11%	100%
Energiahuolto	Lukumäärä	35	32	3	0	70
	% toimialan vastauksista	50%	46%	4%	0%	100%
Logistiikka	Lukumäärä	16	27	8	1	52
	% toimialan vastauksista	31%	52%	15%	2%	100%
Kriittinen teollisuustuotanto	Lukumäärä	25	59	21	1	106
	% toimialan vastauksista	24%	56%	20%	1%	100%
Yhteensä	Lukumäärä	79	123	32	3	237
	% Yhteensä	33%	52%	14%	1%	100%

Taulukossa 5.13 on esitetty vastaajien käsitys huoltovarmuusorganisaatiosta saatavien työkalujen ja palveluiden tärkeydestä:

Taulukko 5.13 Vastaajien käsitykset huoltovarmuusorganisaation käytännön työkalujen ja palvelujen tärkeydestä toimialoittain

Käytännön työkalut ja palvelut												
Elinkeinoelämä – Julkinen sektori		Tutkimukset ja selvitykset	Ohjeet ja oppaat	Hyvien käytäntöjen tunnistaminen ja jakaminen	Toimijoiden välinen vertailu	Tiedotus ja koulutus	Harjoitukset	Luottamuksellinen kanava viestintään ja yhteistyöhön	Kypsysisanalyysi ja muut riskienhallinnan työkalut	Varautumissuunnitelmien tarkastaminen	VAP-toiminto (varaukset)	SOPIVA-suositukset
Elinkeinoelämä	Keskiarvo	1,9	1,7	1,5	2,1	1,6	1,6	1,8	2,1	1,9	1,7	2,1
	N	220	219	224	219	228	223	223	217	215	208	166
Julkinen sektori	Keskiarvo	1,8	1,6	1,6	1,8	1,5	1,3	1,8	2,0	1,8	1,8	2,1
	N	22	22	22	22	22	22	21	21	21	19	16
Kaikki	Keskiarvo	1,9	1,7	1,5	2,1	1,6	1,5	1,8	2,0	1,9	1,7	2,1
	N	242	241	246	241	250	245	244	238	236	227	182
Toimiala												
Huoltovarmuuden yleinen ohjaus	Keskiarvo	1,7	1,8	1,5	1,8	1,7	1,3	1,7	1,8	1,7	2,0	2,1
	N	10	10	10	10	10	10	9	10	10	9	7
Energiahuolto	Keskiarvo	1,9	1,4	1,4	2,1	1,5	1,4	1,6	2,0	1,9	1,7	2,0
	N	67	67	68	69	70	70	70	68	67	67	55
Logistiikka	Keskiarvo	1,7	1,7	1,5	1,9	1,5	1,5	1,8	1,8	1,7	1,6	2,0
	N	54	55	55	53	55	55	54	52	52	49	42
Kriittinen teollisuustuotanto	Keskiarvo	2,1	1,8	1,7	2,2	1,8	1,7	1,8	2,2	2,1	1,8	2,3
	N	100	99	102	98	104	99	101	98	98	92	69
Kaikki	Keskiarvo	1,9	1,7	1,6	2,1	1,6	1,6	1,8	2,1	1,9	1,7	2,1
	N	231	231	235	230	239	234	234	228	227	217	173
Sektorit - Poolit - Yritykset												
Sektorit	Keskiarvo	2,1	1,7	1,7	1,9	1,5	1,2	1,8	1,8	1,7	1,6	1,7
	N	12	12	12	12	12	12	12	10	11	11	7
Poolit	Keskiarvo	1,9	1,7	1,4	2,1	1,7	1,4	1,8	2,1	2,0	1,8	2,2
	N	43	42	43	42	43	43	42	42	43	43	38
Yritykset	Keskiarvo	1,9	1,6	1,6	2,1	1,6	1,6	1,8	2,1	1,9	1,7	2,1
	N	155	153	157	155	161	157	158	152	151	144	111
Kaikki	Keskiarvo	1,9	1,6	1,5	2,1	1,6	1,5	1,8	2,1	1,9	1,7	2,1
	N	210	207	212	209	216	212	212	204	205	198	156

Yleisesti tärkeimpinä käytännön työkaluina ja palveluina pidetään hyvien käytäntöjen tunnistamista ja jakamista (keskiarvo 1,5), harjoituksia (1,5) sekä tiedotusta ja koulutusta (1,6).

Käsityksissä huoltovarmuusorganisaatiosta saatavien käytännön työkalujen ja palveluiden tärkeydestä on havaittavissa pieniä toimialakohtaisia eroja. Kriittisen teollisuustuotannon toimialalla kaikkia kyselyssä esitettyjä työkaluja ja palveluja pidetään vähemmän tärkeinä kuin energiahuollon ja logistiikan toimialoilla. Erot ovat pieniä, mutta järjestelmällisiä. Sektoreiden, poolien ja yritysten välillä ei ole merkittäviä eroja.

Useissa avoimissa vastauksissa kommentoitiin kypsyysanalyysia, muun muassa seuraavasti:

"Kypsyysanalyysi on erittäin hyvä työkalu ja auttanut parantamaan yrityksemme toimintaa. Prosessi vaatii aikaa ja panostusta, mutta tulokset ovat johtaneet aina myös parannuskohteiden löytämiseen omissa organisaatioissa. Tämän vuoksi 3 vuoden välein tehtävä analyysi on erittäin hyödyllinen." -Avoin vastaus kyselyssä, yritys, kriittisen teollisuustuotannon toimiala-

Toisaalta avoimissa vastauksissa kaivattiin tapauskohtaisempaa analyysia ja palautetta:

"Yrityskohtaiset analyysi- ja palautetilaisuudet olisivat hyvä työkalu. Näitä ei tarvittaisi kaikille, vaan vain tärkeimmille varautumiskumppaneille sektoreittain. Nyt toimimme hieman pimeässä oman suorituskykymme osalta." -Avoin vastaus kyselyssä, yritys, kriittisen teollisuuden toimiala

5.8 Huoltovarmuusorganisaation ohjaus

5.8.1 Yleinen hallintatapa

Taulukossa 5.14 (seuraava sivu) on esitetty vastaajien käsitykset erilaisten hallintakeinojen tärkeydestä huoltovarmuusorganisaation toiminnan kannalta.

Vastausvaihtoehdoissa oli mukana vaihtoehto *Haitallinen*, joten taulukon asteikko (1-5) poikkeaa muiden tässä analyysissä esitettyjen tarkastelujen asteikoista (1-4). Taulukon 5.14 keskiarvot eivät siten ole suoraan vertailukelpoisia muissa taulukoissa esitettyjen keskiarvojen kanssa.

Huoltovarmuusorganisaation ohjauksen kannalta tärkeimpinä tekijöinä pidetään yhteisiä arvoja tai päämääriä, luottamusta ja tietoa. Vähiten tärkeinä pidetään kilpailua, auktoriteettia sekä valvontaa ja tarkastuksia. Havainnot tukevat käsitystä siitä, että huoltovarmuusorganisaation hallintatapa on verkosto. Tärkeimpinä tekijöinä pidetään yhteisiä arvoja tai päämääriä (keskiarvo 1,4), luottamusta toimijoiden välillä (1,4) ja käytettävissä olevaa tietoa (1,5). Kaikki nämä tekijät ovat keskeisiä verkostoon perustuville hallintatavoille. Hierarkkiseen hallintatapaan ja markkinoihin perustuvaan hallintatapaan liittyviä ohjauskeinoja pidetään huomattavasti vähemmän tärkeinä. Näitä tekijöitä ovat muun muassa kilpailu toimijoiden välillä (3,3), jonkin toimijan auktoriteetti tai määräysvalta (2,5) sekä valvonta ja tarkastukset (2,4). Hieman yllättäen riippuvuutta toimijoiden välillä ei pidetä kovin tärkeänä (2,5). Havainto mahdollisesti heijastaa sitä, että toimijoiden välinen keskinäisriippuvuus on huoltovarmuusorganisaation toimintaan vaikuttava taustatekijä tai olosuhde, mutta riippuvuutta ei itsessään pidetä ohjaavana tekijänä.

Toimialojen välillä ei ole merkittäviä eroja käsityksissä ohjauskeinojen tärkeydestä. Kaikilla toimialoilla tärkeimpinä pidetään *yhteisiä arvoja tai yhteisiä päämääriä* (keskiarvo 1,4), *luottamusta* (1,4) sekä *tietoa* (1,5). Vähiten tärkeinä pidetään *kilpailua* (3,3), *auktoriteettia* (2,5), *riippuvuutta toimijoiden välillä* (2,5) sekä *valvontaa ja tarkastuksia* (2,4). Myöskään sektorien, poolien ja yritysten välillä ei ole merkittävää vaihtelua. Sektorien, poolien ja yritysten edustajien vastausten keskiarvot ovat hyvin lähellä toisiaan ja käsitykset ohjaustapojen tärkeydestä noudattavat toimialojen mukaista järjestystä.

Elinkeinoelämän ja julkisen sektorin käsityksissä ohjauskeinojen tärkeydestä on havaittavissa eroja. Julkisen sektorin vastauksissa korostuvat erityisesti yhteisten arvojen tai yhteisten päämäärien (1,1) ja toimijoiden välisen luottamuksen (1,1) merkitys. Julkisen sektorin vastaajat pitävät neuvotteluja ja sopimuksia tärkeämpinä (1,3) kuin elinkeinoelämän vastaajat (1,9). Samoin riippuvuudet toimijoiden välillä koetaan julkisella sektorilla tärkeämmiksi (2,0) kuin elinkeinoelämässä (2,5). Erot selittyvät todennäköisesti ainakin osittain sillä, että julkisen sektorin vastaajien määrä on pieni verrattuna elinkeinoelämän vastaajien määrään. Lisäksi julkisen sektorin vastaajat toimijat yleensä hyvin eri asemassa huoltovarmuusorganisaatiossa kuin

elinkeinoelämän vastaajat, joista suurin osa edustaa yksittäisiä yrityksiä. Toisaalta sektorien, poolien ja yritysten mukaisesti luokiteltuna edellä mainitut erot poistuvat.

Taulukossa 5.15 on esitetty vastausten jakauma elinkeinoelämän ja julkisen sektorin mukaisesti jaoteltuna:

Taulukko 5.15 Ohjauskeinojen tärkeys. Vastausten jakauma elinkeinoelämän ja julkisen sektorin mukaan luokiteltuna.

Huoltovarmuusorganisaation hallintapa: elinkeinoelämän ja julkisen sektorin vastausten jakauma					
			Elinkeinoelämä	Julkinen sektori	Kaikki
Yhteiset arvot tai yhteinen päämäärä	Erittäin tärkeä	Lukumäärä	136	18	154
		% vastauksista	59 %	86 %	62 %
	Melko tärkeä	Lukumäärä	81	3	84
		% vastauksista	35 %	14 %	34 %
	Ei kovin tärkeä	Lukumäärä	12	0	12
		% vastauksista	5 %	0 %	5 %
	Yhteensä	Lukumäärä	229	21	250
		% vastauksista	100 %	100 %	100 %
Luottamus toimijoiden välillä	Erittäin tärkeä	Lukumäärä	143	19	162
		% vastauksista	62 %	86 %	64 %
	Melko tärkeä	Lukumäärä	74	3	77
		% vastauksista	32 %	14 %	31 %
	Ei kovin tärkeä	Lukumäärä	12	0	12
		% vastauksista	5 %	0 %	5 %
	Ei lainkaan tärkeä	Lukumäärä	1	0	1
		% vastauksista	0 %	0 %	0 %
Käytettävissä oleva tieto	Erittäin tärkeä	Lukumäärä	133	14	147
		% vastauksista	58 %	64 %	58 %
	Melko tärkeä	Lukumäärä	85	8	93
		% vastauksista	37 %	36 %	37 %
	Ei kovin tärkeä	Lukumäärä	10	0	10
		% vastauksista	4 %	0 %	4 %
	Ei lainkaan tärkeä	Lukumäärä	2	0	2
		% vastauksista	1 %	0 %	1 %
	Yhteensä	Lukumäärä	230	22	252
		% vastauksista	100 %	100 %	100 %

(jatkuu seuraavalla sivulla)

			Elinkeinoelämä	Julkinen sektori	Kaikki
Kilpailu toimijoiden välillä	Erittäin tärkeä	Lukumäärä	5	3	8
		% vastauksista	2 %	16 %	3 %
	Melko tärkeä	Lukumäärä	32	4	36
		% vastauksista	15 %	21 %	16 %
	Ei kovin tärkeä	Lukumäärä	91	7	98
		% vastauksista	43 %	37 %	42 %
	Ei lainkaan tärkeä	Lukumäärä	57	1	58
		% vastauksista	27 %	5 %	25 %
	Haitallinen	Lukumäärä	27	4	31
		% vastauksista	13 %	21 %	13 %
	Yhteensä	Lukumäärä	212	19	231
		% vastauksista	100 %	100 %	100 %
Jonkin toimijan auktoriteetti tai määräysvalta	Erittäin tärkeä	Lukumäärä	31	1	32
		% vastauksista	14 %	5 %	14 %
	Melko tärkeä	Lukumäärä	93	13	106
		% vastauksista	43 %	62 %	45 %
	Ei kovin tärkeä	Lukumäärä	54	5	59
		% vastauksista	25 %	24 %	25 %
	Ei lainkaan tärkeä	Lukumäärä	25	1	26
		% vastauksista	12 %	5 %	11 %
	Haitallinen	Lukumäärä	12	1	13
		% vastauksista	6 %	5 %	6 %
	Yhteensä	Lukumäärä	215	21	236
		% vastauksista	100 %	100 %	100 %

(jatkuu seuraavalla sivulla)

			Elinkeinoelämä	Julkinen sektori	Kaikki
Valvonta ja tarkastukset	Erittäin tärkeä	Lukumäärä	23	1	24
		% vastauksista	10 %	5 %	10 %
	Melko tärkeä	Lukumäärä	112	15	127
		% vastauksista	49 %	68 %	51 %
	Ei kovin tärkeä	Lukumäärä	81	5	86
		% vastauksista	36 %	23 %	34 %
	Ei lainkaan tärkeä	Lukumäärä	11	1	12
		% vastauksista	5 %	5 %	5 %
	Haitallinen	Lukumäärä	1	0	1
		% vastauksista	0 %	0 %	0 %
	Yhteensä	Lukumäärä	228	22	250
		% vastauksista	100 %	100 %	100 %
Määräykset ja säännöt	Erittäin tärkeä	Lukumäärä	55	2	57
		% vastauksista	24 %	9 %	23 %
	Melko tärkeä	Lukumäärä	124	14	138
		% vastauksista	54 %	64 %	55 %
	Ei kovin tärkeä	Lukumäärä	46	6	52
		% vastauksista	20 %	27 %	21 %
	Ei lainkaan tärkeä	Lukumäärä	4	0	4
		% vastauksista	2 %	0 %	2 %
	Yhteensä	Lukumäärä	229	22	251
		% vastauksista	100 %	100 %	100 %

5.8.2 Johtaminen, päätöksenteko ja tavoitteiden yhteensovittaminen

Vastaajien käsityksiä huoltovarmuusorganisaation johtamisesta, päätöksenteosta sekä tavoitteiden yhteensovittamisesta selvitettiin kyselyssä useilla kysymyksillä. Taulukossa 5.16 on esitetty analyysin tulokset kolmen eri muuttujan osalta:

Taulukko 5.16 Vastaajien käsitykset huoltovarmuusorganisaation johtamisesta, päätöksenteosta ja tavoitteiden yhteensovittamisesta

Johtaminen, päätöksenteko, tavoitteiden yhteensovittaminen				
		Huoltovarmuustyötä johdetaan aktiivisesti	Huoltovarmuuteen liittyvät päätökset tehdään muodollisia menettelytapoja käyttäen	Huoltovarmuustavoitteet ja liiketoiminnalliset tavoitteet ovat yhteen sovitettavissa
Elinkeinoelämä - Julkinen sektori				
Elinkeinoelämä	Keskiarvo	2,1	2,1	2,2
	N	218	168	204
Julkinen sektori	Keskiarvo	1,9	1,9	2,1
	N	22	20	22
Kaikki	Keskiarvo	2,1	2,1	2,2
	N	240	188	226
Toimiala				
Huoltovarmuuden yleinen ohjaus	Keskiarvo	1,6	2,0	2,3
	N	11	11	11
Energiahuolto	Keskiarvo	1,9	1,9	2,2
	N	67	54	64
Logistiikka	Keskiarvo	2,1	2,2	2,1
	N	54	45	48
Kriittinen teollisuustuotanto	Keskiarvo	2,3	2,2	2,3
	N	97	68	91
Kaikki	Keskiarvo	2,1	2,1	2,2
	N	229	178	214
Sektorit - Poolit - Yritykset				
Sektorit	Keskiarvo	2,2	2,3	2,3
	N	12	9	12
Poolit	Keskiarvo	1,9	2,0	2,0
	N	42	34	42
Yritykset	Keskiarvo	2,2	2,1	2,2
	N	153	115	140
Kaikki	Keskiarvo	2,1	2,1	2,2
	N	207	158	194
1=Täysin samaa mieltä / 2=Jokseenkin samaa mieltä / 3=Jokseenkin eri mieltä / 4=Täysin eri mieltä / (5=En osaa sanoa poistettu analyysista)				

Yleisesti vastaajat ovat jokseenkin samaa mieltä siitä, että huoltovarmuustyötä johdetaan aktiivisesti (keskiarvo 2,1). Samoin vastaavat ovat jokseenkin samaa mieltä siitä, että huoltovarmuuteen liittyvät päätökset tehdään muodollisia menettelytapoja käyttäen (2,1). On kuitenkin huomioitava, että päätöksentekoon liittyvässä kysymyksessä on paljon *En osaa sanoa* –vastauksia, erityisesti yrityksiä edustavien vastaajien keskuudessa. Havainto viittaa siihen, että yksittäisten yritysten edustajat eivät ole kovin hyvin perillä huoltovarmuuteen liittyvästä päätöksenteosta. Vastaajat ovat myös jokseenkin samaa mieltä siitä, että huoltovarmuustavoitteet ja liiketoiminnalliset tavoitteet ovat yleensä yhteen sovitettavissa (keskiarvo 2,2).

Kokonaisuutena vastaajien käsitys huoltovarmuusorganisaation johtamisesta, päätöksenteosta ja tavoitteiden yhteen sovittamisesta on varsin myönteinen.

Käsityksissä ei ole merkittäviä eroja elinkeinoelämän ja julkisen sektorin välillä, toimialojen välillä tai sektorien, poolien ja yritysten välillä.

5.8.3 Huoltovarmuusorganisaation ohjauskeinot

Taulukossa 5.17 on esitetty toimialoittain vastaajien käsitykset säädösten ja poliittisten päätösten tärkeydestä huoltovarmuuden ohjauksessa (seuraava sivu):

Taulukko 5.17 Vastaajien käsitykset säädösten ja poliittisten päätösten tärkeydestä huoltovarmuuden ohjauksessa (toimialoittain)

Käsitykset säädösten ja poliittisten päätösten tärkeydestä huoltovarmuuden ohjauksessa toimialoittain								
Toimiala		Talous- ja elinkeinopoliittikka	Omistajuus	Valmiuslaki	Laki huoltovarmuuden turvaamisesta	Asetus Huoltovarmuuskeskuksesta	Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista	Toimialakohtaiset säädökset
Huoltovarmuuden yleinen ohjaus	Keskiarvo	1,7	1,7	1,2	1,5	1,5	1,4	1,9
	N	10	10	9	11	11	11	9
Energiahuolto	Keskiarvo	1,9	1,9	1,6	1,6	1,7	1,7	1,6
	N	61	67	68	66	64	65	69
Logistiikka	Keskiarvo	1,7	1,8	1,6	1,6	1,7	1,6	1,8
	N	52	55	47	49	47	48	51
Kriittinen teollisuustuotanto	Keskiarvo	2,0	2,2	1,8	1,7	1,9	1,8	1,9
	N	96	96	84	88	84	82	94
Kaikki	Keskiarvo	1,9	2,0	1,7	1,6	1,8	1,7	1,8
	N	219	228	208	214	206	206	223
1=Erittäin tärkeä / 2=Melko tärkeä / 3=Ei kovin tärkeä / 4=Ei lainkaan tärkeä (5=En osaa sanoa poistettu analyysistä)								

Kaikkia kysymyksessä esitettyjä säädöksiä ja päätöksiä pidetään erittäin tärkeinä tai melko tärkeinä. Tärkeimpinä pidetään lakia huoltovarmuuden turvaamisesta (keskiarvo 1,6), valtioneuvoston päätöstä huoltovarmuuden tavoitteista (1,7) sekä valmiuslakia (1,7). Käsityksissä säädösten tärkeydestä ei ole suuria eroja toimialojen välillä. Huoltovarmuuden yleistä ohjausta edustavat vastaajat (huoltovarmuusneuvosto ja huoltovarmuuskeskuksen hallitus) pitävät tärkeimpinä valmiuslakia (1,2) sekä valtioneuvoston päätöstä huoltovarmuuden tavoitteista (1,4).

Taulukossa 5.18 on esitetty toimialoittain vastaajien käsitykset muiden ohjauskeinojen tärkeydestä huoltovarmuuden ohjauksessa:

Taulukko 5.18 Vastaajien käsitykset muiden ohjauskeinojen tärkeydestä huoltovarmuuden ohjauksessa (toimialoittain)

Käsitykset huoltovarmuusorganisaation muiden ohjauskeinojen tärkeydestä toimialoittain (pl. säädökset ja poliittiset päätökset)													
Toimiala		Huoltovarmuusorganisaation työjärjestys	Nimitykset sektoreihin ja	HVK:n hallituksen linjaukset	Sektorin toimintaohje	Sektorin määräraha	Poolisopimus	Poolin toimintaohje	Poolien tulosneuvottelut	Turvavarastointisopimukset	Muut sopimukset	Huoltovarmuusjärjestelyiden rahoitus	Epävirallinen yhteistyö
Huoltovarmuuden yleinen ohjaus	Keskiarvo	1,7	2,1	1,5	2,2	2,4	1,8	1,9	1,9	1,6	2,0	1,5	1,8
	N	9	10	10	9	7	9	9	7	9	8	11	11
Energiahuolto	Keskiarvo	2,1	2,0	2,0	1,9	2,0	2,0	1,9	2,2	1,9	2,2	1,7	1,8
	N	50	62	64	57	51	54	58	49	58	52	61	68
Logistiikka	Keskiarvo	2,2	2,1	1,8	1,7	1,8	1,9	1,8	1,9	1,7	2,1	1,6	1,8
	N	42	53	52	49	49	47	47	44	48	44	51	52
Kriittinen teollisuustuotanto	Keskiarvo	2,2	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,1	1,9	2,0	1,7	2,1
	N	72	91	94	88	85	79	82	77	86	70	92	93
Kaikki	Keskiarvo	2,2	2,1	1,9	1,9	2,0	2,0	1,9	2,1	1,8	2,1	1,7	1,9
	N	173	216	220	203	192	189	196	177	201	174	215	224
1=Erittäin tärkeä / 2=Melko tärkeä / 3=Ei kovin tärkeä / 4=Ei lainkaan tärkeä (5=En osaa sanoa poistettu analyysistä)													

Käsityksissä muiden ohjauskeinojen tärkeydestä ei ole suuria eroja toimialoittain.

Esitetyistä tekijöistä huoltovarmuusjärjestelyiden rahoitusta pidetään yleisesti tärkeimpänä (1,7). Huoltovarmuusorganisaation työjärjestys vaikuttaa olevan huonosti tunnettu toimialoilla, sillä *En osaa sanoa* -vastausten määrä on varsin suuri. Toisaalta huoltovarmuuden yleisen ohjauksen vastaajat pitävät huoltovarmuusorganisaation työjärjestystä tärkeänä (1,7).

5.9 Kokemuksen merkitys

Kokemuksen merkitystä tarkasteltiin vertaamalla muutaman kysymyksen vastauksia vastaajan kokemuksen pituuteen huoltovarmuusorganisaatiossa.

Taulukko 5.19 Kokemuksen vaikutus käsityksiin. Vastausten jakauma kokemuksen mukaisesti luokiteltuna

Vastausten jakauma kokemuksen mukaisesti luokiteltuna (kokemus huoltovarmuusorganisaatiossa)						
			alle 3 vuotta	3-9 vuotta	10 vuotta tai enemmän	Kaikki
Huoltovarmuusorganisaatiolla on yhteinen päämäärä	Täysin samaa mieltä	Lukumäärä	10	38	23	71
		% luokan vastauksista	20%	30%	31%	28%
	Jokseenkin samaa mieltä	Lukumäärä	26	53	39	118
		% luokan vastauksista	52%	42%	53%	47%
	Jokseenkin eri mieltä	Lukumäärä	12	32	8	52
		% luokan vastauksista	24%	25%	11%	21%
	Täysin eri mieltä	Lukumäärä	2	4	4	10
		% luokan vastauksista	4%	3%	5%	4%
Yhteensä		Lukumäärä	50	127	74	251
		% luokan vastauksista	100%	100%	100%	100%

(jatkuu seuraavalla sivulla)

			alle 3 vuotta	3-9 vuotta	10 vuotta tai enemmän	Kaikki
Toimijoiden välillä on hyvä luottamus	Täysin samaa mieltä	Lukumäärä	11	42	27	80
		% luokan vastauksista	27%	37%	36%	35%
	Jokseenkin samaa mieltä	Lukumäärä	25	54	40	119
		% luokan vastauksista	61%	47%	53%	52%
	Jokseenkin eri mieltä	Lukumäärä	5	17	8	30
		% luokan vastauksista	12%	15%	11%	13%
	Täysin eri mieltä	Lukumäärä	0	2	0	2
		% luokan vastauksista	0%	2%	0%	1%
Yhteensä		Lukumäärä	41	115	75	231
		% luokan vastauksista	100%	100%	100%	100%

(jatkuu seuraavalla sivulla)

			alle 3 vuotta	3-9 vuotta	10 vuotta tai enemmän	Kaikki
Miten hyvin yhteistyö toimii elinkeinoelämän ja julkisen sektorin välillä?	Erittäin hyvin	Lukumäärä	1	3	3	7
		% luokan vastauksista	3%	3%	5%	4%
	Hyvin	Lukumäärä	9	40	23	72
		% luokan vastauksista	30%	40%	37%	37%
	Kohtuullisesti	Lukumäärä	15	44	31	90
		% luokan vastauksista	50%	44%	49%	46%
	Huonosti	Lukumäärä	4	12	5	21
		% luokan vastauksista	13%	12%	8%	11%
	Erittäin huonosti	Lukumäärä	1	2	1	4
		% luokan vastauksista	3%	2%	2%	2%
Yhteensä		Lukumäärä	30	101	63	194
		% luokan vastauksista	100%	100%	100%	100%

(jatkuu seuraavalla sivulla)

			alle 3 vuotta	3-9 vuotta	10 vuotta tai enemmän	Kaikki
Huoltovarmuustavoitteet ja liiketoiminnalliset tavoitteet ovat yhteen sovitettavissa	Täysin samaa mieltä	Lukumäärä	1	13	11	25
		% luokan vastauksista	2%	11%	16%	11%
	Jokseenkin samaa mieltä	Lukumäärä	25	65	48	138
		% luokan vastauksista	56%	56%	69%	60%
	Jokseenkin eri mieltä	Lukumäärä	18	37	8	63
		% luokan vastauksista	40%	32%	11%	27%
	Täysin eri mieltä	Lukumäärä	1	1	3	5
		% luokan vastauksista	2%	1%	4%	2%
Yhteensä		Lukumäärä	45	116	70	231
		% luokan vastauksista	100%	100%	100%	100%

Kokemuksen pituudella näyttää olevan yhteys siihen, miten huoltovarmuusorganisaation yhteinen päämäärä sekä huoltovarmuustavoitteiden ja liiketoiminnallisten tavoitteiden yhteensopivuus koetaan. Kokonaisuutena vastaajien käsityksissä ei kuitenkaan ole suuria eroja vastaajan kokemuksen mukaisesti eriteltynä. Vastaajan kokemuksen pituuden mukaan luoduissa luokissa vastausten jakauma on yleensä samankaltainen kuin kaikkien luokkien vastausten jakauma kokonaisuutena. Käsityksissä *huoltovarmuusorganisaation yhteisestä päämäärästä* sekä *huoltovarmuustavoitteiden ja liiketoiminnallisten tavoitteiden yhteensovittamisesta* kokemuksen pituudella vaikuttaa kuitenkin olevan jonkin verran vaikutusta. Vastaajista, joilla on huoltovarmuusorganisaatiosta kokemusta 10 vuotta tai enemmän,

huomattavasti pienempi osuus on eri mieltä huoltovarmuusorganisaation yhteistä päämäärää koskevasta väitteestä. Samoin enemmän kokemusta omaavista vastaajista pienempi osuus on eri mieltä huoltovarmuustavoitteiden ja liiketoiminnallisten tavoitteiden yhteen sovittamista koskevasta väitteestä. Havainnot viittaavat siihen, että pitkä kokemus huoltovarmuusorganisaatiossa toimimisesta vahvistaa käsitystä yhteisestä päämäärästä.

5.10 Yritysten kotimaisen omistuksen merkitys

Yritysten omistuksen vaikutusta tarkasteltiin luokittelemalla yrityksiä edustavat vastaajat kahteen luokkaan ilmoitetun työnantajan perusteella: *Yritys, suomalainen enemmistöomistus* – *Yritys, ulkomainen enemmistöomistus*. Käsityksiä huoltovarmuuden tavoitteista, toimijoiden välisestä luottamuksesta, yhteistyön toimivuudesta sekä huoltovarmuustavoitteiden ja liiketoiminnallisten tavoitteiden yhteensovittamisesta vertailtiin suomalaisen ja ulkomaisen omistuksen mukaisesti luokiteltuna. Vastausten keskiarvolla mitattuna yrityksen omistuspohjalla ei vaikuta olevan vaikutusta vastaajan käsityksiin huoltovarmuusorganisaation toiminnasta (taulukko 5.20):

Taulukko 5.20 Yrityksen omistus ja käsitykset huoltovarmuusorganisaation toiminnasta (keskiarvot)

Käsitykset huoltovarmuusorganisaation toiminnasta vastaajan edustaman yrityksen omistuksen mukaisesti luokiteltuna					
Yrityksen omistus		Huoltovarmuusorganisaatiolla yhteinen päämäärä (*)	Toimijoiden välillä hyvä luottamus (*)	Yhteistyön toimivuus elinkeinoelämän ja julkisen sektorin välillä (**)	Huoltovarmuustavoitteet ja liiketoiminnalliset tavoitteet ovat yhteen sovitettavissa (*)
Suomalainen enemmistöomistus	Keskiarvo	2,0	1,8	2,8	2,3
	N	163	148	123	149
Ulkomainen enemmistöomistus	Keskiarvo	2,1	1,7	2,6	2,2
	N	43	40	31	40
Kaikki	Keskiarvo	2,0	1,8	2,8	2,2
	N	206	188	154	189
* 1=Täysin samaa mieltä / 2=Jokseenkin samaa mieltä / 3=Jokseenkin eri mieltä / 4=Täysin eri mieltä					
** 1=Erittäin hyvin / 2=Hyvin / 3=Kohtuullisesti / 4=Huonosti / 5=Erittäin huonosti					

Vastausten jakauman mukaan tarkasteltuna päämäärää, luottamusta ja yhteistyön toimivuutta koskeissa käsityksissä ei ole juurikaan eroja (taulukko 5.21).

Suomalaisessa enemmistöomistuksessa ja ulkomaisessa enemmistöomistuksessa olevien yritysten edustajien vastausten jakaumat ovat hyvin yhdenmukaiset. Ainoa merkittävä ero liittyy huoltovarmuustavoitteiden ja liiketoiminnallisten tavoitteiden yhteensovittamiseen; ulkomaisessa enemmistöomistuksessa olevien yritysten vastaajista suurempi osuus (75%) on täysin samaa mieltä tai jokseenkin samaa mieltä tavoitteiden yhteensopivuutta koskevasta väitteestä kuin kotimaisessa enemmistöomistuksessa olevien yritysten vastaajat (65%).

Taulukko 5.21 Yrityksen omistus ja käsitykset huoltovarmuusorganisaation toiminnasta (vastausten jakauma)

Yrityksen omistus ja vastaajan käsitys huoltovarmuusorganisaation toiminnasta					
			Suomalainen enemmistöomistus	Ulkomainen enemmistöomistus	Kaikki
Huoltovarmuusorganisaatiolla on yhteinen päämäärä	Täysin samaa mieltä	Lukumäärä	47	10	57
		% vastauksista	29%	23%	28%
	Jokseenkin samaa mieltä	Lukumäärä	77	20	97
		% vastauksista	47%	47%	47%
	Jokseenkin eri mieltä	Lukumäärä	32	12	44
		% vastauksista	20%	28%	21%
	Täysin eri mieltä	Lukumäärä	7	1	8
		% vastauksista	4%	2%	4%
Yhteensä		Lukumäärä	163	43	206
		% vastauksista	100%	100%	100%
Toimijoiden välillä hyvä luottamus	Täysin samaa mieltä	Lukumäärä	53	15	68
		% vastauksista	36%	38%	36%
	Jokseenkin samaa mieltä	Lukumäärä	76	20	96
		% vastauksista	51%	50%	51%
	Jokseenkin eri mieltä	Lukumäärä	18	5	23
		% vastauksista	12%	13%	12%
	Täysin eri mieltä	Lukumäärä	1	0	1
		% vastauksista	1%	0%	1%
Yhteensä		Lukumäärä	148	40	188
		% vastauksista	100%	100%	100%

(jatkuu seuraavalla sivulla)

			Suomalainen enemmistöomistus	Ulkomainen enemmistöomistus	Kaikki
Miten yhteistyö toimii elinkeinoelämän ja julkisen sektorin välillä toimialallasi?	Erittäin hyvin	Lukumäärä	4	2	6
		% vastauksista	3%	7%	4%
	Hyvin	Lukumäärä	40	11	51
		% vastauksista	33%	36%	33%
	Kohtuullisesti	Lukumäärä	58	15	73
		% vastauksista	47%	48%	47%
	Huonosti	Lukumäärä	17	3	20
		% vastauksista	14%	10%	13%
	Erittäin huonosti	Lukumäärä	4	0	4
		% vastauksista	3%	0%	3%
Yhteensä		Lukumäärä	123	31	154
		% vastauksista	100%	100%	100%
Huoltovarmuustavoitteet ja liiketoiminnalliset tavoitteet ovat yhteen sovitettavissa	Täysin samaa mieltä	Lukumäärä	17	4	21
		% vastauksista	11%	10%	11%
	Jokseenkin samaa mieltä	Lukumäärä	80	26	106
		% vastauksista	54%	65%	56%
	Jokseenkin eri mieltä	Lukumäärä	48	9	57
		% vastauksista	32%	23%	30%
	Täysin eri mieltä	Lukumäärä	4	1	5
		% vastauksista	3%	3%	3%
Yhteensä		Lukumäärä	149	40	189
		% vastauksista	100%	100%	100%

6 Johtopäätökset

Analyysin havainnot ja niiden perusteella tehdyt johtopäätökset on esitetty edellisessä luvussa. Tässä luvussa esitetään vastaukset tutkimuskysymyksiin ja yhteenveto tärkeimmistä johtopäätöksistä.

Tutkimuksen perusteella **huoltovarmuusorganisaatio on hallintatavaltaan verkosto**. Huoltovarmuusorganisaatiossa vuorovaikutus näyttää perustuvan ennen kaikkea yhteistyöhön. Tärkeimpinä ohjauskeinoina pidetään yhteisiä tavoitteita, luottamusta ja tietoa, jotka kaikki ovat tunnusomaisia verkostomaiselle hallintatavalle. *Hiearkkiseen* hallintatapaan liittyviä ohjauskeinoja, kuten toimivaltaa, määräyksiä ja valvontaa, pidetään huomattavasti vähemmän tärkeinä. Myöskään *markkinoihin* perustuvaa hallintapaa ja siihen liittyviä ohjauskeinoja, kuten toimijoiden omaa etua ja kilpailua, ei pidetä kovin tärkeinä.

Vastauksena ensimmäiseen tutkimuskysymykseen voidaan siis todeta, että **huoltovarmuusorganisaation ohjaus näyttää perustuvan governance-teorioiden mukaiseen hallintatapaan ja sille tyypillisiin ohjauskeinoihin**.

Huoltovarmuusorganisaatio on rakenteeltaan ja hallintatavaltaan verkosto, johon kuuluu yksityisen ja julkisen sektorin toimijoita. Huoltovarmuuden turvaamisessa toimijat vaikuttavat olevan varsin riippuvaisia toisistaan. Vastaajat kokevat, että huoltovarmuusorganisaation toimijoilla on yhteinen tavoite.

Huoltovarmuusorganisaatiota voidaan myös pitää varsin itseohjautuvana, sillä sen toiminta perustuu vahvasti kumppanuuteen ja yhteistyöhön. Millään yksittäisellä toimijalla ei näytä olevan suvereenia kykyä ohjata toimintaa eivätkä vastaajat pidä hierarkkista ohjausta tärkeänä.

Huoltovarmuusorganisaation toiminta perustuu elinkeinoelämän ja julkisen sektorin yhteistyöhön. Vastauksena toiseen tutkimuskysymykseen voidaan todeta, että **huoltovarmuusorganisaation yhteistyön koetaan toimivan kohtuullisesti**. Yhteistyö huoltovarmuusorganisaatiossa vaikuttaa perustuvan toimiala- ja poolijakoon. Yhteistyö toimialojen/poolien välillä koetaan heikommaksi kuin toimialojen/poolien sisällä.

Vastaajien käsitykset huoltovarmuusorganisaation toiminnasta ovat kokonaisuutena melko yhtenevät. Elinkeinoelämän ja julkisen sektorin väliset,

toimialojen väliset sekä sektorien, poolien ja yritysten väliset erot ovat yleensä pieniä. Merkittäviä eroja on havaittavissa vain yksittäisissä kysymyksissä. Tällöin erot ovat yleensä toimialojen välillä sekä joissain tapauksissa elinkeinoelämän ja julkisen sektorin välillä.

Huoltovarmuusorganisaatiota ohjaava yhteinen päämäärä sekä huoltovarmuuden yleiset tavoitteet koetaan selkeiksi. Vastaajien käsityksissä ei ole merkittäviä eroja elinkeinoelämän ja julkisen sektorin välillä, toimialojen välillä tai sektorien, poolien ja yritysten välillä.

Vastaajien käsityksissä toimialakohtaisten tavoitteiden selkeydestä on vaihtelua toimialojen välillä. Energiahuollon toimialalla tavoitteita pidetään selkeinä. Logistiikan ja kriittisen teollisuuden toimialalla tavoitteita ei pidetä yhtä selkeinä. Logistiikan ja kriittisen teollisuustuotannon toimialoilla myös käytettävissä olevan tiedon riittävyys koetaan heikommaksi kuin energiahuollon toimialalla.

Huoltovarmuusorganisaation toimijat ja tehtävät sekä sektori- ja poolikentän rakenne koetaan yleisesti melko tarkoituksenmukaisiksi. Vastaajien käsityksissä ei ole merkittäviä eroja elinkeinoelämän ja julkisen sektorin välillä, toimialojen välillä tai sektorien, poolien ja yritysten välillä.

Toimijoiden välinen luottamus ja toimijoiden keskinäisriippuvuus ovat huoltovarmuusorganisaation keskeisiä toimintaedellytyksiä. Luottamuksen ja keskinäisriippuvuuksien osalta vastaajien käsityksissä ei ole merkittäviä eroja elinkeinoelämän ja julkisen sektorin välillä, toimialojen välillä tai sektorien, poolien ja yritysten välillä. Elinkeinoelämän käsitys käytettävissä olevan tiedon riittävydestä on jonkin verran heikompi kuin julkisen sektorin.

Tilannekuvaa, verkostoitumista ja oman organisaation jatkuvuudenhallinnan kehittämistä pidetään tärkeimpinä huoltovarmuusorganisaatiosta saatavina hyötyinä. Vastaajien käsityksissä ei ole merkittäviä eroja elinkeinoelämän ja julkisen sektorin välillä, toimialojen välillä tai sektorien, poolien ja yritysten välillä.

Käytännön työkaluista ja palveluista tärkeimpinä pidetään hyvien käytäntöjen tunnistamista ja jakamista, harjoituksia sekä tiedotusta ja koulutusta. Tärkeinä

pidetään myös ohjeita ja oppaita. Havainto viittaa siihen, että *tieto* ja sen jakaminen ovat keskeinen osa huoltovarmuusorganisaatiosta saatavia työkaluja ja palveluja.

Vastaajien käsitys huoltovarmuusorganisaation johtamisesta, päätöksenteosta ja tavoitteiden yhteensovittamisesta on melko myönteinen. Vastaajien käsityksissä ei ole merkittäviä eroja elinkeinoelämän ja julkisen sektorin välillä, toimialojen välillä tai sektorien, poolien ja yritysten välillä.

Pitkä kokemus huoltovarmuusorganisaatiossa toimimisesta näyttää vahvistavan käsitystä yhteisestä päämäärästä sekä huoltovarmuustavoitteiden ja liiketoiminnallisten tavoitteiden yhteensopivuudesta. Tämän havainnon perusteella on suositeltavaa, että jäseniä pyritään sitouttamaan pitkäaikaisesti huoltovarmuusorganisaation toimintaan.

Yrityksen kotimaisella omistuksella ei vaikuta olevan vaikutusta vastaajan käsitykseen huoltovarmuusorganisaation toiminnasta. Yrityksiä edustavien vastaajien käsityksissä huoltovarmuusorganisaation yhteisestä päämäärästä, toimijoiden välisestä luottamuksesta, yhteistyön toimivuudesta tai huoltovarmuustavoitteiden ja liiketoiminnallisten tavoitteiden yhteensopivuudesta ei ole merkittäviä eroja sen mukaan, onko yrityksen enemmistöomistus suomalainen vai ulkomainen.

6.1 Jatkotutkimuksen aiheita

Tässä tutkimuksessa kerätyn aineiston sekä aineistosta tehtyjen havaintojen perusteella tunnistettiin mahdollisia aiheita jatkotutkimuksia varten:

Huoltovarmuuteen ja huoltovarmuusorganisaation toimintaan liittyvät käsitteet (käsiteanalyysi): Tässä tutkimuksessa aineiston hankinta ja analyysi perustui vastaajien käsityksiin huoltovarmuuden turvaamiseen ja huoltovarmuusorganisaation toimintaan liittyvistä tekijöistä. Vastaajien käsityksiin ja tulosten tulkintaan vaikuttaa keskeisesti se, mitä käsitteitä käytetään ja miten ne määritellään. Esimerkkejä tällaisista käsitteistä ovat muun muassa *varautuminen*, *jatkuvuudenhallinta* ja *tilannekuva*. Tämän kaltaisia käsitteitä käytetään paljon, mutta niiden merkitys eri henkilöille voi olla hyvinkin erilainen. Huoltovarmuusorganisaation toiminnan kehittämiseksi ja esimerkiksi tulevien kyselytutkimusten tueksi voisi olla hyödyllistä tehdä huoltovarmuuden turvaamiseen ja huoltovarmuusorganisaation toimintaan liittyvistä keskeisistä käsitteistä analyysi. Sen

avulla voitaisiin jäsentää käsitteitä sekä selkeyttää niiden suhteita toisiinsa. Analyysin tuloksia voitaisiin hyödyntää tulevien kyselytutkimusten suunnittelussa ja niiden tulosten tulkinnassa sekä huoltovarmuusorganisaation viestinnässä.

Huoltovarmuusorganisaation toimintaa koskevien kriittisten käsitysten

taustatekijät ja yhteydet: Tässä tutkimuksessa havaittiin, että vastaajien käsitykset huoltovarmuusorganisaation toiminnasta olivat yleisesti ottaen varsin yhteneviä ja myönteisiä. Useimmissa kysymyksissä on kuitenkin myös pieni joukko vastaajia, joiden käsitykset ovat vastaajien kokonaisuutta selkeästi kriittisempiä (negatiivisempia). Huoltovarmuusorganisaation toiminnan kehittämisen kannalta voisi olla hyödyllistä tehdä lisää analyyseja näiden kriittisten käsitysten osalta. Analyysissa voisi tarkastella muun muassa sitä, onko kriittisille käsityksille löydettävissä joitain selittäviä taustatekijöitä, ovatko kriittiset käsitykset kysymys- vai vastaajakohtaisia ja miten eri tekijöihin liittyvät kriittiset käsitykset ovat yhteydessä toisiinsa. Tämä tieto voisi olla erittäin hyödyllistä muun muassa viestinnän, ohjeiden ja koulutuksen kohdentamisen ja sisältöjen kannalta.

Vastaajan aseman ja muiden taustatekijöiden merkitys huoltovarmuuden

turvaamista koskevissa käsityksissä: Tässä tutkimuksessa ei kysytty eikä tarkasteltu vastaajien asemaa edustamassaan organisaatiossa. Vastaajan asemaa tarkasteltiin ainoastaan huoltovarmuusorganisaation toimijoiden mukaisesti luokiteltuna (esimerkiksi huoltovarmuusneuvosto, sektorit, poolit). Tulevissa tutkimuksissa voisi tarkastella taustatekijänä myös vastaajan asemaa ja tehtävää *edustamassaan organisaatiossa* (esimerkiksi yrityksen strateginen johto, operatiivinen johto, asiantuntija, valmius- tai turvallisuustehtävät). Asemaa voisi tarkastella suhteessa huoltovarmuuden turvaamista ja huoltovarmuusorganisaation toimintaa koskeviin käsityksiin ja tämän analyysin tuloksia voisi mahdollisesti hyödyntää huoltovarmuusorganisaation toiminnan kehittämisessä.

Tutkimuksen laajentaminen muille toimialoille:

Tämä tutkimus oli rajattu huoltovarmuusorganisaation kolmeen toimialaan (energiahuolto, logistiikka, kriittinen teollisuustuotanto). Tutkimus on laajennettavissa myös huoltovarmuusorganisaation muille toimialoille (tietoyhteiskunta, elintarvikehuolto, terveydenhuolto, rahoitushuolto). Tässä tutkimuksessa käytetty kysely ja analyysit ovat pienin muutoksin

sovellettavissa muille myös muille toimialoille tai huoltovarmuusorganisaatioon kokonaisuudessaan.

Lähteet

Aaltola, M., Fjäder, C., Innola, E., Käpylä, J. & Mikkola, H. 2016. *Huoltovarmuus muutoksessa. Kansallisen varautumisen haasteet kansainvälisessä toimintaympäristössä*. FIAA Report 49. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti.

Agranoff, R. 2007. *Managing within networks. Adding value to public organizations*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Agranoff, R. & McGuire, M. 2003. *Collaborative public management: new strategies for local governments*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Bouckaert, G., Peters, B. & Verhoest, K. 2010. *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.

Creswell, J. 2003. *Research design: Qualitative, quantitative and mixed method approaches*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Gerring, J. 2007. *Case study research: principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gregory, R. 2014. *Assessing 'Good Governance': 'scientific' measurement and political discourse*. Teoksessa *Policy Quarterly – Volume 10, Issue 1- February 2014*. Victoria University of Wellington. Haettu 21.4.2017. <http://apo.org.au/node/39287>

Hagman, R. 2015. *Selvitys huoltovarmuusorganisaation toiminnasta ja kehittämistarpeista*. Huoltovarmuuskeskus.

Heikkilä, T. 1998. *Tilastollinen tutkimus*. Helsinki: Edita.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2008. *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

Howlett, M. 2005. *What is a policy instrument? Policy tools, policy mixes, and policy-implementation styles*. Teoksessa Eliadis, P., Hill, M. & Howlett, M. (toim.) 2005. *Designing government: from instruments to governance*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

Hufty 2011, 405. *Investigating Policy Processes: The Governance Analytical Framework*. Teoksessa Hurni, H. & Wiesmann, U. 2011 (toim.) *Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives*. Bern: Geographica Bernensia.

HVK 2017. *Tietoa huoltovarmuudesta*. Huoltovarmuuskeskuksen Internet-sivut. Haettu 20.6.2017. <http://huoltovarmuus.fi/tietoa-huoltovarmuudesta/>

- Karppi, I. & Sinervo, L-M. 2009. *Johdannoksi: uusi hallintatapa tutkimuksen haasteena*. Teoksessa Karppi, I. & Sinervo, L-M. (toim.) 2009. *Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Kettunen, P. 2012. *Governance in Finland*. Teoksessa Bissessar, A. 2012. *Governance: Is it for everyone?* New York: Nova Science Publishers.
- Klijn, E., Steijn, B., Edelenbos, J. & Vermeeren, B. 2011. *Steering for social outcomes in governance networks: the effects of participation and network management*. Teoksessa Van de Walle, S., & Groeneveld, S. (toim.) 2011. *New Steering Concepts in Public Management*. Bingley, U.K.: Emerald Group Publishing Limited.
- Kooiman, J. 2000. *Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction*. Teoksessa Pierre, J. 2000 (ed.) *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Kooiman J. 2003. *Governing as Governance*. London: SAGE Publications.
- Laaksonen, S. 2013. *Survey metodiikka. Aineiston kokoamisesta puhdistamisen kautta analyysiin*. 2nd edition. Saatavilla sähköisessä muodossa: bookboon.com
- Laki huoltovarmuuden turvaamisesta 1390/1992.
- OECD 2009. *Public-Private Partnerships. In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*. Paris: OECD Publishing.
- Osborne, S. 2010. *New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Peters, G. 2012. *Is governance for everybody?* Teoksessa Bissessar, A. 2012. *Governance: Is it for everyone?* New York: Nova Science Publishers.
- Pierre, J. 2000 (ed.) *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollit, C. & Bouckaert, G. 2011. *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Puolustusministeriö 2010. *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010. Helsinki: Puolustusministeriö.
- Rhodes, R.A.W. 1997. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Maidenhead: Open University Press.

Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. 2006. *KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Haettu 16.10.2016.
<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>

Stoker, G. 1998. *Governance as theory: five propositions*. International Social Science Journal, 50: 17-28. Wiley Online Library. Blackwell Publishers Ltd.

Valtioneuvoston asetus Huoltovarmuuskeskuksesta 455/2008.

Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista 857/2013.

Vartola, J. 2009. *Byrokratia modernin hallinnan muotona*. Teoksessa Karppi, I. & Sinervo, L-M. (toim.) 2009. *Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampere: Tampereen yliopisto.

Yin, R. 2003. *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks: Sage.

Liite 1. Kysely

Huoltovarmuusorganisaation ohjaus

Kyselyssä selvitetään huoltovarmuusorganisaation ohjauskeinoja ja huoltovarmuusorganisaatiossa tapahtuvaa yhteistyötä. Osa kysymyksistä liittyy huoltovarmuusorganisaation yleiseen ohjaukseen, osa käytännön huoltovarmuustyöhön sektori- ja poolitasolla. Vastaathan kysymyksiin totuudenmukaisesti ja tekemäsi huoltovarmuustyön näkökulmasta. Kyselyn tulokset kootaan ja julkaistaan siten, ettei yksittäinen vastaaja ole tunnistettavissa.

Kyselyssä on 34 valintakysymystä. Kyselyyn vastaamiseen kuluu arviolta 10-15 minuuttia. Kiitos osallistumisestasi kyselyyn!

TAUSTAKYSYMYKSET

1. Mitä huoltovarmuusorganisaation toimijaa edustat?

Huoltovarmuusorganisaatiolla tarkoitetaan kokonaisuutta, joka koostuu pooleista, sektoreista, Huoltovarmuuskeskuksesta ja sen hallituksesta sekä huoltovarmuusneuvostosta. Huoltovarmuusorganisaation toimijoilla tarkoitetaan tässä kyselyssä huoltovarmuusorganisaatioon kuuluvia alaorganisaatioita, toimielimiä ja verkostoja sekä niiden jäseniä (poolit, sektorit, huoltovarmuusneuvosto, jäsenyritykset ja -järjestöt, Huoltovarmuuskeskus)

Valitse listalta yksi vaihtoehto. Jos vaihtoehtoja on useita, valitse tekemäsi huoltovarmuustyön kannalta ensisijainen tai tärkein.

- ☐ Huoltovarmuusneuvosto
- ☐ Huoltovarmuuskeskuksen hallitus
- ☐ Energiahuoltosektori
- ☐ Öljypooli
- ☐ Voimatalouspooli
- ☐ Logistiikkasektori
- ☐ Ilmakuljetuspooli
- ☐ Maakuljetuspooli
- ☐ Vesikuljetuspooli
- ☐ Teollisuussektori
- ☐ Kemian pooli
- ☐ Metsäpooli
- ☐ MIL-pooli
- ☐ Muovi- ja kumipooli
- ☐ Rakennuspooli
- ☐ Teknologiapooli
- ☐ Elinkeinoelämän alueellisen varautumisen yhteistyötoimikunta (ELVAR)
- ☐ Energiahuolto-osasto (Huoltovarmuuskeskus)
- ☐ Infrastruktuuriosasto (Huoltovarmuuskeskus)
- ☐ Perustuotanto-osasto (Huoltovarmuuskeskus)
- ☐ Muu

2. Mikä on asemasi huoltovarmuusorganisaatiossa?

Valitse yksi vaihtoehto. Jos rooleja on useita, valitse huoltovarmuustyön kannalta ensisijainen tai tärkein.

- ☐ Huoltovarmuusneuvoston puheenjohtaja, varapuheenjohtaja tai jäsen
- ☐ Sektorin puheenjohtaja, varapuheenjohtaja tai sihteeri
- ☐ Sektorin jäsen
- ☐ Poolin puheenjohtaja, varapuheenjohtaja tai poolitoimikunnan sihteeri
- ☐ Poolitoimikunnan jäsen
- ☐ Alan yrityksen tai järjestön edustaja (poolin tai sektorin jäsenyritykset ja -järjestöt)
- ☐ Huoltovarmuuskeskuksen asiantuntija tai yhteyshenkilö sektorissa tai poolissa
- ☐ Muu
- ☐ En osaa sanoa

3. Mikä on työnantajasi / edustamasi organisaatio?

Valitse yksi

- ☐ Yritys, Suomen valtion enemmistöomistus
- ☐ Yritys, suomalainen enemmistöomistus ja liiketoiminta pääosin Suomessa
- ☐ Yritys, suomalainen enemmistöomistus ja liiketoiminta kansainvälistä (Suomessa vain osa liiketoiminnasta)
- ☐ Yritys, ulkomainen enemmistöomistus ja liiketoiminta pääosin Suomessa
- ☐ Yritys, ulkomainen enemmistöomistus ja liiketoiminta kansainvälistä (Suomessa vain osa liiketoiminnasta)
- ☐ Elinkeinoelämän järjestö
- ☐ Valtion keskushallinto (ministeriö tai valtakunnallinen virasto)
- ☐ Valtion aluehallinto
- ☐ Puolustusvoimat
- ☐ Huoltovarmuuskeskus
- ☐ Muu

4. Kuinka pitkään olet toiminut huoltovarmuusorganisaatiossa?

Kokemus yhteensä, nykyisessä tai aiemmassa asemassa huoltovarmuusorganisaatiossa.

- ☐ alle 3 vuotta
- ☐ 3-9 vuotta
- ☐ 10 vuotta tai enemmän

TAVOITTEET

5. Huoltovarmuuden turvaamisen yleiset tavoitteet on selkeästi asetettu

- ☐ 1=täysin samaa mieltä
- ☐ 2=jokseenkin samaa mieltä
- ☐ 3=jokseenkin eri mieltä
- ☐ 4=täysin eri mieltä
- ☐ 0=en osaa sanoa

6. Huoltovarmuuden turvaamisen tavoitteet toimialallasi on selkeästi asetettu

- ☐ 1=täysin samaa mieltä
- ☐ 2=jokseenkin samaa mieltä
- ☐ 3=jokseenkin eri mieltä
- ☐ 4=täysin eri mieltä
- ☐ 0=en osaa sanoa

7. Huoltovarmuusorganisaation toimijoilla on yhteinen huoltovarmuustyötä ohjaava päämäärä

- ☐ 1=täysin samaa mieltä
- ☐ 2=jokseenkin samaa mieltä
- ☐ 3=jokseenkin eri mieltä
- ☐ 4=täysin eri mieltä
- ☐ 0=en osaa sanoa

TOIMIJAT JA TEHTÄVÄT

8. Huoltovarmuusorganisaation eri toimijoille kuuluvien tehtävien ja vastuiden jako on selkeä

- ☐ 1=täysin samaa mieltä
- ☐ 2=jokseenkin samaa mieltä
- ☐ 3=jokseenkin eri mieltä
- ☐ 4=täysin eri mieltä
- ☐ 0=en osaa sanoa

9. Huoltovarmuusorganisaation eri toimijoille kuuluvien tehtävien sisältö on selkeä

- ☐ 1=täysin samaa mieltä
- ☐ 2=jokseenkin samaa mieltä
- ☐ 3=jokseenkin eri mieltä
- ☐ 4=täysin eri mieltä
- ☐ 0=en osaa sanoa

10. Kaikki huoltovarmuuden turvaamiseen liittyvät olennaiset toimijat ovat mukana huoltovarmuuteen liittyvässä päätöksenteossa

- ☐ 1=täysin samaa mieltä
- ☐ 2=jokseenkin samaa mieltä
- ☐ 3=jokseenkin eri mieltä
- ☐ 4=täysin eri mieltä
- ☐ 0=en osaa sanoa

11. Kaikki huoltovarmuuden turvaamiseen liittyvät olennaiset toimijat ovat mukana huoltovarmuuden käytännön toimeenpanossa

- 1=täysin samaa mieltä
- 2=jokseenkin samaa mieltä
- 3=jokseenkin eri mieltä
- 4=täysin eri mieltä
- 0=en osaa sanoa

12. Sektori- ja poolikentän rakenne on tarkoituksenmukainen

- 1=täysin samaa mieltä
- 2=jokseenkin samaa mieltä
- 3=jokseenkin eri mieltä
- 4=täysin eri mieltä
- 0=en osaa sanoa

TOIMINTAEDELLYTYKSET

13. Edustamasi huoltovarmuusorganisaation toimija pystyy toimimaan itsenäisesti tehtäviensä hoitamiseksi

- 1=täysin samaa mieltä
- 2=jokseenkin samaa mieltä
- 3=jokseenkin eri mieltä
- 4=täysin eri mieltä
- 0=en osaa sanoa

14. Saavuttaakseen asetetut tavoitteet, edustamasi huoltovarmuusorganisaation toimija on riippuvainen muista huoltovarmuusorganisaation toimijoista

- 1=täysin samaa mieltä
- 2=jokseenkin samaa mieltä
- 3=jokseenkin eri mieltä
- 4=täysin eri mieltä
- 0=en osaa sanoa

15. Huoltovarmuusorganisaation toimijoiden välillä on hyvä luottamus

- 1=täysin samaa mieltä
- 2=jokseenkin samaa mieltä
- 3=jokseenkin eri mieltä
- 4=täysin eri mieltä
- 0=en osaa sanoa

16. Huoltovarmuuskeskuksen, sektorien ja poolien tiedonsaanti elinkeinoelämältä on riittävää

- 1=täysin samaa mieltä
- 2=jokseenkin samaa mieltä
- 3=jokseenkin eri mieltä
- 4=täysin eri mieltä
- 0=en osaa sanoa

17. Edustamallasi toimijalla on huoltovarmuuteen liittyvien tehtäviensä hoitamiseksi ja asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi riittävästi:

- **tietoa**
 - 1=täysin samaa mieltä
 - 2=jokseenkin samaa mieltä
 - 3=jokseenkin eri mieltä
 - 4=täysin eri mieltä
 - 0=en osaa sanoa
- **henkilöresursseja (työvoimaa)**
 - 1=täysin samaa mieltä
 - 2=jokseenkin samaa mieltä
 - 3=jokseenkin eri mieltä
 - 4=täysin eri mieltä
 - 0=en osaa sanoa
- **osaamista**
 - 1=täysin samaa mieltä
 - 2=jokseenkin samaa mieltä
 - 3=jokseenkin eri mieltä
 - 4=täysin eri mieltä
 - 0=en osaa sanoa

- **rahoitusta**
 - 1=täysin samaa mieltä
 - 2=jokseenkin samaa mieltä
 - 3=jokseenkin eri mieltä
 - 4=täysin eri mieltä
 - 0=en osaa sanoa
- **kykyä vaikuttaa**
 - 1=täysin samaa mieltä
 - 2=jokseenkin samaa mieltä
 - 3=jokseenkin eri mieltä
 - 4=täysin eri mieltä
 - 0=en osaa sanoa
- **Listaa halutessasi muita tärkeitä toimintaedellytyksiä:**

YHTEISTYÖ

18. Minkä toimijoiden kanssa teet säännöllisesti yhteistyötä huoltovarmuuteen liittyen?

Yhteistyöllä tarkoitetaan tässä muun muassa tietojen vaihtoa, neuvottelua ja yhteistä päätöksentekoa, koulutusta ja harjoittelua sekä toimenpiteiden yhteistä toteuttamista. Säännöllisellä tarkoitetaan tässä usein toistuvaa yhteistyötä, ei kertaluonteista tai satunnaista yhteistyötä. Valitse yksi tai useampi vaihtoehto.

- Huoltovarmuusneuvosto
- Huoltovarmuuskeskuksen hallitus
- Huoltovarmuuskeskus (asiantuntijat ja yhteyshenkilöt)
- Oma sektori
- Muut sektorit
- Oman poolin poolitoimikunta tai poolisihteeri
- Muun poolin poolitoimikunta tai poolisihteeri
- Oma pooli
- Muut poolit
- Oman toimialan/poolin yksittäiset yritykset ja järjestöt
- Muu toimija
- Ei mikään näistä
- En osaa sanoa

19. Teetkö huoltovarmuusorganisaatioon kuuluvien viranomaisten kanssa yhteistyötä myös muissa kuin huoltovarmuuteen liittyvissä asioissa?

- kyllä, säännöllisesti
- kyllä, satunnaisesti
- en
- en osaa sanoa

20. Teetkö huoltovarmuusorganisaatioon kuuluvien yritysten tai elinkeinoelämän järjestöjen kanssa yhteistyötä myös muissa kuin huoltovarmuuteen liittyvissä asioissa?

- kyllä, säännöllisesti
- kyllä, satunnaisesti
- en
- en osaa sanoa

21. Miten yhteistyö huoltovarmuussasioissa toimii oman toimialasi, sektorisi tai poolisi sisällä?

- erittäin hyvin
- hyvin
- kohtuullisesti
- huonosti
- erittäin huonosti
- en osaa sanoa

22. Miten yhteistyö huoltovarmuussasioissa toimii eri toimialojen, sektorien tai poolien välillä?

- erittäin hyvin
- hyvin
- kohtuullisesti
- huonosti
- erittäin huonosti
- en osaa sanoa

23. Miten yhteistyö huoltovarmuusasioissa toimii julkisen sektorin ja elinkeinoelämän välillä toimialallasi?

- ☐ erittäin hyvin
- ☐ hyvin
- ☐ kohtuullisesti
- ☐ huonosti
- ☐ erittäin huonosti
- ☐ en osaa sanoa

24. Huoltovarmuuden turvaamisessa elinkeinoelämän vastuu suhteessa julkiseen sektoriin on

- ☐ liian suuri
- ☐ sopiva
- ☐ liian pieni
- ☐ en osaa sanoa

HUOLTOVARMUUSORGANISAATION OHJAUS

25. Kuinka tärkeinä pidät seuraavia huoltovarmuusorganisaatiosta saatavia hyötyjä?

- ☐ **Tieto toimintaympäristön ja huoltovarmuuden tilanteesta (tilannekuva)**
 - ☐ 1=erittäin tärkeä
 - ☐ 2=melko tärkeä
 - ☐ 3=ei kovin tärkeä
 - ☐ 4=ei lainkaan tärkeä
 - ☐ 0=en osaa sanoa
- ☐ **Verkostoituminen alan toimijoiden kanssa**
 - ☐ 1=erittäin tärkeä
 - ☐ 2=melko tärkeä
 - ☐ 3=ei kovin tärkeä
 - ☐ 4=ei lainkaan tärkeä
 - ☐ 0=en osaa sanoa
- ☐ **Oman organisaation jatkuvuudenhallinnan kehittäminen**
 - ☐ 1=erittäin tärkeä
 - ☐ 2=melko tärkeä
 - ☐ 3=ei kovin tärkeä
 - ☐ 4=ei lainkaan tärkeä
 - ☐ 0=en osaa sanoa
- ☐ **Edustamasi organisaation etu (esim. liiketaloudellinen hyöty)**
 - ☐ 1=erittäin tärkeä
 - ☐ 2=melko tärkeä
 - ☐ 3=ei kovin tärkeä
 - ☐ 4=ei lainkaan tärkeä
 - ☐ 0=en osaa sanoa
- ☐ **Tuki huoltovarmuuteen liittyvien velvoitteiden täyttämiseen**
 - ☐ 1=erittäin tärkeä
 - ☐ 2=melko tärkeä
 - ☐ 3=ei kovin tärkeä
 - ☐ 4=ei lainkaan tärkeä
 - ☐ 0=en osaa sanoa
- ☐ **Resurssien jakaminen muiden toimijoiden kesken (esim. osaaminen, tieto, materiaali, rahoitus)**
 - ☐ 1=erittäin tärkeä
 - ☐ 2=melko tärkeä
 - ☐ 3=ei kovin tärkeä
 - ☐ 4=ei lainkaan tärkeä
 - ☐ 0=en osaa sanoa
- ☐ Listaa halutessasi muita tärkeinä pitämiäsi hyötyjä:

26. Huoltovarmuustyötä johdetaan aktiivisesti

- ☐ täysin samaa mieltä
- ☐ jokseenkin samaa mieltä
- ☐ jokseenkin eri mieltä
- ☐ täysin eri mieltä
- ☐ en osaa sanoa

27. Huoltovarmuustyöhön liittyvälle keskustelulle ja neuvottelulle on käytettävissä toimivat kanavat

- ☐ täysin samaa mieltä
- ☐ jokseenkin samaa mieltä
- ☐ jokseenkin eri mieltä
- ☐ täysin eri mieltä
- ☐ en osaa sanoa

28. Huoltovarmuuden turvaamiseen liittyvät päätökset tehdään muodollisia, ennalta sovittuja menettelytapoja käyttäen

- ☐ täysin samaa mieltä
- ☐ jokseenkin samaa mieltä
- ☐ jokseenkin eri mieltä
- ☐ täysin eri mieltä
- ☐ en osaa sanoa

29. Eri näkökulmat ja tavoitteet otetaan huomioon huoltovarmuuteen liittyvässä päätöksenteossa

- ☐ täysin samaa mieltä
- ☐ jokseenkin samaa mieltä
- ☐ jokseenkin eri mieltä
- ☐ täysin eri mieltä
- ☐ en osaa sanoa

30. Huoltovarmuuteen liittyvät tavoitteet ja markkinaehtoisen liiketoiminnan tavoitteet ovat yleensä yhteen sovittavissa

- ☐ täysin samaa mieltä
- ☐ jokseenkin samaa mieltä
- ☐ jokseenkin eri mieltä
- ☐ täysin eri mieltä
- ☐ en osaa sanoa

31. Huoltovarmuuden turvaamiseen liittyvien erimielisyyksien ratkaisemiseen on olemassa toimivat menettelytavat

- ☐ täysin samaa mieltä
- ☐ jokseenkin samaa mieltä
- ☐ jokseenkin eri mieltä
- ☐ täysin eri mieltä
- ☐ en osaa sanoa

32. Kuinka tärkeinä pidät seuraavia tekijöitä huoltovarmuusorganisaation toiminnan kannalta?

Asteikko:

- ☐ 1=erittäin tärkeä
 - ☐ 2=melko tärkeä
 - ☐ 3=ei kovin tärkeä
 - ☐ 4=ei lainkaan tärkeä
 - ☐ 5=haitallinen
 - ☐ 0=en osaa sanoa
-
- ☐ Jonkin toimijan auktoriteetti tai määräysvalta
 - ☐ Määräykset ja säännöt
 - ☐ Valvonta ja tarkastukset
 - ☐ Kilpailu toimijoiden välillä
 - ☐ Neuvottelu ja sopimukset toimijoiden välillä
 - ☐ Yhteiset arvot tai yhteinen päämäärä
 - ☐ Riippuvuus toimijoiden välillä
 - ☐ Luottamus toimijoiden välillä
 - ☐ Käytettävissä oleva tieto
-
- ☐ Listaa halutessasi muita tärkeitä tekijöitä huoltovarmuusorganisaation toiminnassa:

33. Kuinka tärkeinä pidät seuraavia tekijöitä tekemäsi käytännön huoltovarmuustyön ohjauksen kannalta?

Asteikko:

- ☐ 1=erittäin tärkeä
 - ☐ 2=melko tärkeä
 - ☐ 3=ei kovin tärkeä
 - ☐ 4=ei lainkaan tärkeä
 - ☐ 0=en osaa sanoa
-
- ☐ Talous- ja elinkeinopoliittiset toimenpiteet (esim. verotus, tuet, tutkimus- ja kehitystoiminnan tuki, koulutuspolitiikka)
 - ☐ Omistajuus (esim. yritysten kotimainen omistus tai valtion omistus)
 - ☐ Valmiuslaki (1552/2011)
 - ☐ Laki huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992); asetetut tehtävät ja velvoitteet

- Valtioneuvoston asetus Huoltovarmuuskeskuksesta (455/2008); asetetut tehtävät ja velvoitteet
- Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (857/2013); asetetut tavoitteet ja tehtävät
- Toimialakohtaiset säädökset (tehtävät ja velvoitteet)
- Huoltovarmuusorganisaation työjärjestys (20.8.2009, päivitetty 19.5.2015)
- Nimitykset sektoreihin ja pooleihin
- Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen asettamat linjaukset (sektoreille ja pooleille)
- Sektorin toimintaohje
- Sektorin määräraha
- Poolisopimus
- Poolin toimintaohje
- Poolien tulosneuvottelut (pooliraha, budjetti, toiminta- ja taloussuunnitelma)
- Turvavarastointisopimukset
- Muut sopimukset
- Huoltovarmuusjärjestelyjen rahoitus
- Epävirallinen yhteistyö toimijoiden välillä
- Listaa halutessasi muita tärkeitä ohjaavia tekijöitä:

34. Kuinka tärkeinä pidät seuraavia huoltovarmuusorganisaation kautta saatavia käytännön työkaluja, palveluita ja tukea?

Asteikko:

- 1=erittäin tärkeä
- 2=melko tärkeä
- 3=ei kovin tärkeä
- 4=ei lainkaan tärkeä
- 0=en osaa sanoa
- Tutkimukset ja selvitykset
- Ohjeet ja oppaat
- Hyvien käytäntöjen tunnistaminen ja jakaminen
- Toimijoiden välinen vertailu ("benchmarking")
- Tiedotus ja koulutus
- Harjoitukset
- Luottamuksellinen kanava viestintään ja yhteistyöhön (HUOVI-portaali / tuleva extranet)
- Kypsyysanalyysi ja muut riskienhallinnan työkalut
- Varautumissuunnitelmien tarkastaminen
- VAP-toiminto (varaukset)
- SOPIVA-suositukset
- Listaa halutessasi muita tärkeitä työkaluja:

Kerro halutessasi muita huomioita huoltovarmuusorganisaation ohjauksesta ja yhteistyöstä:

Kiitos osallistumisestasi kyselyyn!